



## Sumário

1.	INTRODUÇÃO .....	7
2.	HISTÓRICO.....	7
3.	ACHADOS DE AUDITORIA .....	10
3.1.	ACHADO Nº 1: PROJETO DE COMBATE A INCÊNDIO SEM APROVAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES (ITEM 2.2.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	10
3.1.1.	Classificação de irregularidade .....	10
3.1.2.	Situação encontrada.....	10
3.1.3.	Responsáveis.....	11
3.1.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	13
3.1.5.	Conclusão da equipe técnica .....	16
3.1.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	18
3.2.	ACHADO Nº 2: AUSÊNCIA DE ART DO PROJETO BÁSICO (ITEM 2.2.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	18
3.2.1.	Classificação da irregularidade.....	18
3.2.2.	Situação encontrada.....	18
3.2.3.	Responsável .....	19
3.2.4.	Esclarecimento do Responsável .....	20
3.2.5.	Conclusão da equipe técnica .....	20
3.2.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	21
3.3.	ACHADO Nº 3: AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE COMPOSIÇÃO REFERENTE À ESTRUTURA DE AÇO PARA COBERTURA (ITEM 2.2.1.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	21
3.3.1.	Classificação de irregularidade .....	21
3.3.2.	Situação encontrada.....	22
3.3.3.	Responsáveis.....	23
3.3.4.	Esclarecimentos dos responsáveis .....	26
3.3.5.	Conclusão da equipe técnica .....	27
3.3.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	30
3.4.	ACHADO Nº 4: EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA POR ENGENHEIRO RESPONSÁVEL DAS LICITANTES (ITEM 2.2.2.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	30
3.4.1.	Classificação de irregularidade .....	30
3.4.2.	Situação encontrada.....	30



3.4.3.	Responsáveis.....	32
3.4.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	34
3.4.5.	Conclusão da equipe técnica .....	41
3.4.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	45
3.5.	ACHADO Nº 5: NÃO PREVISÃO NO EDITAL DO PRAZO DE VIGÊNCIA E DO PRAZO DE EXECUÇÃO (ITEM 2.2.2.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	45
3.5.1.	Classificação da irregularidade.....	45
3.5.2.	Situação encontrada.....	46
3.5.3.	Responsáveis.....	47
3.5.4.	Esclarecimento dos Responsáveis.....	49
3.5.5.	Conclusão da equipe técnica .....	50
3.5.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	52
3.6.	ACHADO Nº 6: DO SOBREPREGO NA ESTRUTURA METÁLICA PARA COBERTURA DO GINÁSIO DE ESPORTES (ITEM 2.2.2.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	52
3.6.1.	Classificação da irregularidade.....	52
3.6.2.	Situação encontrada.....	52
3.6.3.	Responsável .....	55
3.6.4.	Esclarecimento do responsável.....	55
3.6.5.	Conclusão da equipe técnica .....	56
3.6.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	56
3.7.	ACHADO Nº 7: DA ACEITAÇÃO DE PROPOSTAS EM DESCONFORMIDADE COM O ESTABELECIDO NO EDITAL (ITEM 2.2.2.4 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	57
3.7.1.	Classificação da irregularidade.....	57
3.7.2.	Situação encontrada.....	57
3.7.3.	Responsáveis.....	59
3.7.4.	Esclarecimento dos Responsáveis.....	60
3.7.5.	Conclusão da equipe técnica .....	63
3.7.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	65
3.8.	ACHADO nº 8: AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS ESSENCIAIS (ITEM 2.3.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	65
3.8.1.	Classificação de irregularidade .....	65
3.8.2.	Situação encontrada.....	65



3.8.3.	Responsáveis.....	67
3.8.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	68
3.8.5.	Conclusão da equipe técnica .....	69
3.8.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	71
3.9.	ACHADO nº 9: AUSÊNCIA DE ART DO PROJETO BÁSICO (ITEM 2.3.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	71
3.9.1.	Classificação de irregularidade .....	71
3.9.2.	Situação encontrada.....	72
3.9.3.	Responsável .....	73
3.9.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	73
3.9.5.	Conclusão da equipe técnica .....	74
3.9.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	75
3.10.	ACHADO nº 10: AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS CUSTOS UNITÁRIOS E DO BDI (ITEM 2.3.1.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	75
3.10.1.	Classificação de irregularidade .....	75
3.10.2.	Situação encontrada.....	75
3.10.3.	Responsáveis.....	77
3.10.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	79
3.10.5.	Conclusão da equipe técnica .....	80
3.10.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	82
3.11.	ACHADO nº 11: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (ITEM 2.4.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	82
3.11.1.	Classificação de irregularidade .....	82
3.11.2.	Situação encontrada.....	82
3.11.3.	Responsáveis.....	83
3.11.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	85
3.11.5.	Conclusão da equipe técnica .....	88
3.11.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	90
3.12.	ACHADO nº 12: PERMISSÃO DE ADIANTAMENTO DE PARTE DO VALOR CONTRATUAL (ITEM 2.4.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	90
3.12.1.	Classificação de irregularidade .....	90
3.12.2.	Situação encontrada.....	90



3.12.3.	Responsáveis.....	91
3.12.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	93
3.12.5.	Conclusão da equipe técnica .....	94
3.12.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	95
3.13.	ACHADO nº 13: REPACTUAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL SEM EMBASAMENTO (ITEM 2.4.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	95
3.13.1.	Classificação de irregularidade .....	95
3.13.2.	Situação encontrada.....	95
3.13.3.	Responsáveis.....	98
3.13.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	100
3.13.5.	Conclusão da equipe técnica .....	101
3.13.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	104
3.14.	ACHADO nº 14: IRREGULARIDADES NA RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO Nº 043/2012 (ITEM 2.4.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	104
3.14.1.	Classificação de irregularidade .....	104
3.14.2.	Situação encontrada.....	104
3.14.3.	Responsável .....	106
3.14.4.	Esclarecimento do responsável.....	106
3.14.5.	Conclusão da equipe técnica .....	107
3.14.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	109
3.15.	ACHADO nº 15: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (ITEM 2.5.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	110
3.15.1.	Classificação de irregularidade .....	110
3.15.2.	Situação encontrada.....	110
3.15.3.	Responsáveis.....	111
3.15.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	112
3.15.5.	Conclusão da equipe técnica .....	113
3.15.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	115
3.16.	ACHADO nº 16: CONCESSÃO IRREGULAR DE PRAZO (ITEM 2.5.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	115
3.16.1.	Classificação de irregularidade .....	115
3.16.2.	Situação encontrada.....	115



3.16.3.	Responsável .....	118
3.16.4.	Esclarecimento do responsável.....	118
3.16.5.	Conclusão da equipe técnica .....	120
3.16.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	123
3.17.	ACHADO nº 17: PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DE ADITIVO CONTRATUAL EM DESCOMPASSO COM A REALIDADE DAS ALTERAÇÕES (ITEM 2.5.1.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	123
3.17.1.	Classificação de irregularidade .....	123
3.17.2.	Situação encontrada.....	124
3.17.3.	Responsável .....	126
3.17.4.	Esclarecimento do responsável.....	127
3.17.5.	Conclusão da equipe técnica .....	128
3.17.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	129
3.18.	ACHADO nº 18: AUSÊNCIA DE GARANTIA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 034/2014 (ITEM 2.5.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	129
3.18.1.	Classificação de irregularidade .....	129
3.18.2.	Situação encontrada.....	130
3.18.3.	Responsável .....	131
3.18.4.	Esclarecimento do responsável.....	131
3.18.5.	Conclusão da equipe técnica .....	133
3.18.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	135
3.19.	ACHADO nº 19: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (ITEM 2.6.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR).....	135
3.19.1.	Classificação de irregularidade .....	135
3.19.2.	Situação encontrada.....	135
3.19.3.	Responsáveis.....	136
3.19.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	138
3.19.5.	Conclusão da equipe técnica .....	139
3.19.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	140
3.20.	ACHADO nº 20: PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI (ITEM 2.6.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	141
3.20.1.	Classificação de irregularidade .....	141
3.20.2.	Situação encontrada.....	141



3.20.3.	Responsáveis.....	144
3.20.4.	Esclarecimento dos responsáveis.....	146
3.20.5.	Conclusão da equipe técnica .....	149
3.20.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	153
3.21.	ACHADO nº 21: AUSÊNCIA DE GARANTIA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 036/2014 (ITEM 2.6.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	153
3.21.1.	Classificação de irregularidade .....	153
3.21.2.	Situação encontrada.....	153
3.21.3.	Responsável .....	154
3.21.4.	Esclarecimento da responsável.....	155
3.21.5.	Conclusão da equipe técnica .....	156
3.21.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	158
3.22.	ACHADO nº 22: NÃO APLICAÇÃO DE PENALIDADE POR ATRASO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS (ITEM 2.6.4 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	158
3.22.1.	Classificação de irregularidade .....	158
3.22.2.	Situação encontrada.....	159
3.22.3.	Responsável .....	161
3.22.4.	Esclarecimento da responsável.....	161
3.22.5.	Conclusão da equipe técnica .....	162
3.22.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	163
3.23.	ACHADO nº 23: ACEITAÇÃO DE SERVIÇO EM DESACORDO COM O CONTRATO Nº 036/2014 (ITEM 2.6.5 DO RELATÓRIO PRELIMINAR) .....	163
3.23.1.	Classificação de irregularidade .....	163
3.23.2.	Situação encontrada.....	164
3.23.3.	Responsável .....	165
3.23.4.	Esclarecimento da responsável.....	165
3.23.5.	Conclusão da equipe técnica .....	166
3.23.6.	Proposta de encaminhamento de mérito.....	168
4.	CONCLUSÃO .....	168
5.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.....	169



<b>PROCESSO Nº:</b>	<b>234265/2015</b>
<b>PRINCIPAL:</b>	<b>PREFEITURA SÃO JOSÉ DO RIO CLARO</b>
<b>ASSUNTO:</b>	<b><i>Representação de Natureza Interna</i></b>
<b>GESTOR:</b>	<b>Natanael Casavechia – Prefeito Municipal</b>
<b>REPRESENTADOS:</b>	<b>Natanael Casavechia – Prefeito Municipal Massao Paulo Watanabe – Ex-Prefeito Municipal Sunely Moreira dos Santos – Presidente da Comissão Permanente de Licitação Danielli Redivo – Assessora Jurídica Mateus de Oliveira Camargo – Assessor Jurídico Marcelo Leandro Martins Rosada – Assessor Jurídico Alexandre Cesar da Silva Moraes – Engenheiro Orçamentista Sidinei Jorge Lipori – Engenheiro Fiscal Isabela Rosa Apone – Engenheira Fiscal Josileide Adriana Castão Ribeiro – Gestora de Acompanhamento e Fiscalização da Execução Contratual Sanepavi Saneamento e Pavimentação - Construtora</b>
<b>RELATOR:</b>	<b>CONSELHEIRO VALTER ALBANO</b>
<b>EQUIPE TÉCNICA:</b>	<b>JEFFERSON FILGUEIRA BERNARDINO – Auditor Público Externo EMERSON AUGUSTO DE CAMPOS – Auditor Público Externo (Supervisão)</b>

**Exmo. Conselheiro Relator,**

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de Representação de Natureza Interna instaurada em face de irregularidades nos atos de gestão que cercam a contratação e a execução de três obras no município de São José do Rio Claro, a saber, construção do ginásio de esportes, construção do Lar dos Idosos e reforma e ampliação da Escola Pedro Coelho Portilho.

## **2. HISTÓRICO**

Ao analisar os atos de gestão referentes à contratação e execução das obras de construção do ginásio de esportes, de construção do Lar dos Idosos e de reforma e ampliação da Escola Pedro Coelho Portilho, todas no município de São José do Rio Claro, a equipe técnica identificou diversas irregularidades que foram classificadas na forma da Resolução Normativa nº 017/2010, atualizada pela



Resolução Normativa nº 002/2015, conforme descritas no relatório preliminar. Assim, recomendou-se ao Exmo. Conselheiro Relator que determinasse a citação de todos os agentes públicos cujas condutas foram individualizadas no referido relatório, bem como recomendou-se a citação da empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. – EPP.

Acolhendo tal recomendação, o Exmo. Conselheiro Relator determinou a citação de todos os interessados visando lhes assegurar o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Todavia, tendo sido regularmente citado por meio do **Ofício nº 072/2015/GAB-VAS/TCE-MT** (Doc. Control-P nº 10077/2016), entregue em 01.02.2016, conforme Aviso de Recebimento – AR nº 087839983BY (Doc. Control-P nº 16662/2016), um dos representados, Sr. Alexandre César da Silva Moraes, se manteve inerte, razão pela qual o Exmo. Conselheiro Relator declarou a sua revelia por meio de Decisão Singular (Doc. Control-P nº 82788/2016).

Após diversas tentativas infrutíferas de citação da empresa SANEPAVI Saneamento e Pavimentação Ltda.- EPP, o Exmo. Conselheiro Relator determinou que a referida empresa fosse citada na figura de seu diretor, o Sr. Mário Lourenço Salem. Contudo, mesmo após a citação do Sr. Mário Lourenço Salem, por meio do **Ofício nº 646/2016/GAB/VAS/TCE-MT** (Doc. Control-P nº 98923/2016), cujo recebimento se deu em 07/06/2016 (Doc. Control-P nº 104262/2016), este se manteve inerte, razão pela qual foi declarada a sua revelia (Doc. Control-P nº 123834/2016).

Assim, após apresentadas as defesas pelos demais interessados, os presentes autos retornaram a esta Secex de Obras e Serviços de Engenharia para análise dos argumentos apresentados.

Naquela oportunidade a equipe técnica verificou que foram expedidos o **Ofício nº 070/2015/GAB-VAS/TCE-MT** (Doc. Control-P nº 7998/2016) e o **Ofício**



nº 073/2015/GAB-VAS/TCE-MT (Doc. Control-P nº 8001/2016) visando a citação, respectivamente, do Sr. **Mateus de Oliveira Camargo** e do Sr. **Sidiney Jorge Lipori**, tendo os referidos ofícios de citação sido encaminhados à Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, juntamente a outros ofícios de citação, por meio do malote digital (Doc. Control-P nº 9324/2016).

No entanto, considerando que ambos os referidos senhores não se manifestaram em face da Representação tratada nos presentes autos, conjecturou-se a possibilidade de estes não estarem mais prestando serviços para a Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, de tal forma que não teriam tomado conhecimento de suas citações que foram encaminhadas à prefeitura por meio de malote digital, fato que cercearia o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Desta forma, visando evitar possíveis suscitações de nulidade, a equipe técnica recomendou ao Exmo. Conselheiro Relator que determinasse nova citação do Sr. **Mateus de Oliveira Camargo** e do Sr. **Sidiney Jorge Lipori**, sugerindo que, em primeira tentativa, os correspondentes ofícios de citação fossem destinados aos endereços pessoais dos referidos senhores.

Assim, acolhendo a recomendação da unidade técnica, o Exmo. Conselheiro Relator determinou a realização de nova citação do Sr. **Mateus de Oliveira Camargo** e do Sr. **Sidiney Jorge Lipori**.

Neste sentido, o Sr. **Mateus de Oliveira Camargo** foi regularmente citado por meio do **Ofício nº 1326/2016/GAB-VAS/TCE-MT** (Doc. Control-P nº 214301/2016), que fora recebido por este em 05.12.2016 (Doc. Control-P nº 221573/2016). De igual forma, o Sr. **Sidiney Jorge Lipori** foi regularmente citado por meio do **Ofício nº 1325/2016/GAB-VAS/TCE-MT** (Doc. Control-P nº 214300/2016), que fora recebido pelo destinatário em 05.12.2016 (Doc. Control-P nº 221571/2016).



Ante a ausência de apresentação de manifestação de defesa após terem sido regularmente citados, o Exmo. Conselheiro Relator, prudentemente, citou o Sr. **Mateus de Oliveira Camargo** e o Sr. **Sidiney Jorge Lipori** novamente, sendo a citação, desta vez, sido efetuada por meio do Edital de Citação nº 91/VAS/2017 que foi publicado na edição nº 1065 do DOC, de 06.03.2017.

Contudo, mesmo tendo sido regularmente citados, o Sr. **Mateus de Oliveira Camargo** e o Sr. **Sidiney Jorge Lipori** se mantiveram inertes, levando o Exmo. Conselheiro Relator a declarar as suas revelias (Doc. Control-P nº 140624/2017).

Por fim, retornaram os autos a esta Secex de Obras e Serviço de Engenharia para a análise das defesas apresentadas.

### **3. ACHADOS DE AUDITORIA**

#### **3.1. ACHADO Nº 1: PROJETO DE COMBATE A INCÊNDIO SEM APROVAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES (ITEM 2.2.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

##### **3.1.1. Classificação de irregularidade**

**GB 11. Licitação Grave.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

##### **3.1.2. Situação encontrada**

O Projeto de Combate a Incêndio para a obra de construção do Lar dos Idosos constante dos autos da Tomada de Preços 02/2014 foi elaborado pelo Eng.º de Segurança no Trabalho Wilton Simões, CAU – A30239-2, sendo o serviço registrado junto ao órgão de classe por meio da RRT 2257539. Contudo, não constam nos autos do referido procedimento licitatório a aprovação do Projeto de



Combate a Incêndio pelo Corpo de Bombeiros Militar – CBMMT, contrariando a disciplina da Lei Estadual nº 8.399/05, Lei de Segurança Contra Incêndio e Pânico do Estado de Mato Grosso.

Art. 4º **Compete ao Estado de Mato Grosso, por intermédio da Diretoria de Serviços Técnicos do Corpo de Bombeiros Militar (DST/CBMMT), a qualquer tempo, planejar, pesquisar, periciar, analisar Processos de Segurança Contra Incêndio e Pânico**, aprovar, exigir e vistoriar as edificações e locais de uso público e privado, atividades, instalações e equipamentos de prevenção e proteção contra incêndio e pânico no território estadual, usando, quando a situação assim o exigir, o poder de polícia para notificar, multar, interditar ou embargar os bens, se necessário, podendo para tanto cobrar taxas de serviços correspondentes para execução destas atividades, bem como aplicar penalidades pecuniárias conforme a presente lei e demais normativos vigentes.

Art. 5º **O Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP) será exigido para avaliação das normas de segurança previstas nesta legislação aplicáveis às edificações, instalações e locais de risco, nas hipóteses de:**

I - **Construção e reforma;**

(...)

Art. 6º Para efeito desta legislação, **Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSCIP) é o conjunto de documentos que tipificam as características de um sistema proposto de segurança contra incêndio e pânico, constituído por memoriais, planilhas, projetos, armazenagem de produtos perigosos (PP), materiais inflamáveis e outras informações complementares** que facilitem a análise global da segurança das edificações, instalações e locais de risco. (grifamos)

### 3.1.3. Responsáveis

#### 3.1.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação

##### 3.1.3.1.1. Conduta

Deixar de verificar a aprovação pelos órgãos competentes de peça essencial integrante do Projeto Básico.

##### 3.1.3.1.2. Nexa de Causalidade

A ausência de aprovação do Projeto de Combate a Incêndio pelo Corpo de Bombeiros Militar poderá levar a não expedição de alvará essencial ao funcionamento do empreendimento ocasionando a possível necessidade de



adaptações na edificação após a conclusão das obras, implicando em maiores custos para a Administração.

### **3.1.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Presidente da CPL, no exercício da função, se certificasse se o Projeto de Combate a Incêndio havia sido aprovado pelos órgãos competentes antes de dar prosseguimento ao certame licitatório.

### **3.1.3.2. Danielli Redivo, Assessora Jurídica**

#### **3.1.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer favorável ao seguimento do processo licitatório ainda que não tivesse sido verificada a aprovação pelos órgãos competentes de peça essencial integrante do Projeto Básico.

#### **3.1.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

#### **3.1.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se o procedimento licitatório atendia a todas as exigências legais, incluindo-se a aprovação do Projeto de Combate a Incêndio pelos órgãos competentes.



### **3.1.3.3. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal de São José do Rio Claro**

#### **3.1.3.3.1. Conduta**

Autorizar procedimento licitatório sem a aprovação pelos órgãos competentes de peça essencial integrante do Projeto Básico.

#### **3.1.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A ausência de aprovação do Projeto de Combate a Incêndio pelo Corpo de Bombeiros Militar poderá levar a não expedição de alvará essencial ao funcionamento do empreendimento ocasionando a possível necessidade de adaptações na edificação após a conclusão das obras, implicando em maiores custos para a Administração.

#### **3.1.3.3.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do Gestor que se certificasse que o Projeto de Combate a Incêndio havia sido aprovado pelos órgãos competentes antes de dar prosseguimento ao certame licitatório.

### **3.1.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.1.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

A defendente informa que, apesar de o projeto ter sido aprovado em data posterior à realização do certame (19.08.2014), o protocolo junto ao Corpo de Bombeiros foi realizado em 14.05.2014, razão pela qual alega ter prosseguido com a abertura do procedimento licitatório, uma vez que acreditava que a aprovação retornaria até a abertura do certame. Afirma ainda que por um mero lapso o projeto não foi juntado ao processo licitatório quando do seu retorno devidamente aprovado, ressaltando que “o fato da aprovação do projeto não se encontrar no processo licitatório quando da realização da análise da equipe técnica não significa que o município não detinha o mesmo”.



A defesa ressalta ainda que o fato de o ano de 2014 ser ano eleitoral acrescido das restrições da Lei nº 9.504/97 impuseram um prazo restrito para a realização da licitação pelo município uma vez que recursos utilizados na obra em questão eram estaduais transferidos à municipalidade por meio de convênio, de tal forma que a não realização da licitação a tempo impediria a transferência dos recursos estaduais.

Por fim, a defesa afirma que o presente apontamento não deve prosperar, haja vista que o projeto fora aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar.

#### **3.1.4.2. Danieli Redivo**

A defesa informa que o projeto foi aprovado pelo Corpo de Bombeiros em data posterior à realização do certame, porém informa que o pedido de aprovação foi protocolado antes, em 14 de maio de 2014.

Desta forma, a defendente informa que tinha conhecimento de que o pedido de aprovação do projeto fora protocolado junto ao Corpo de Bombeiros e que acreditava que a aprovação retornaria até a abertura do certame, razão pela qual prosseguiu com o procedimento licitatório.

Outrossim, a defesa admite que a aprovação do projeto não ocorreu a tempo da realização do processo licitatório, no entanto, afirma que o processo devidamente aprovado não fora juntado aos autos do processo licitatório quando do seu retorno por mero lapso.

A defesa destaca ainda que o recurso destinado à obra era estadual, o que significa que o município possuía um prazo muito enxuto para realizar a licitação, posto que 2014 se tratava de ano eleitoral de tal forma que deviam ser observadas as restrições impostas pela Lei nº 9.504/97, em especial o disposto na alínea “a”, do inciso VI, de seu art. 73.



Assim, a defesa destaca que a ordem de serviço da obra deveria ser emitida até 04 de julho para que o estado pudesse realizar o repasse do convênio firmado com a municipalidade.

Por fim, a defesa afirma que o presente apontamento não deve prosperar, haja vista que o projeto fora aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar.

#### **3.1.4.3. Natanael Casavechia**

A defesa inicia afirmando que a aprovação do Projeto de Combate a Incêndio da obra pelo Corpo de Bombeiros Militares se deu em 19 de agosto de 2014, data posterior à realização do certame licitatório, no entanto, salienta que o pedido de aprovação foi protocolado em 14 de maio de 2014.

A defesa prossegue afirmando que, ante a protocolização do pedido de aprovação do projeto junto ao Corpo de Bombeiros, deu andamento ao procedimento licitatório acreditando que a aprovação do projeto se daria até a abertura do certame.

Desta forma, o defendente afirma ainda que por um mero lapso o projeto não foi juntado ao processo licitatório quando do seu retorno devidamente aprovado, ressaltando que “o fato da aprovação do projeto não se encontrar no processo licitatório quando da realização da análise da equipe técnica não significa que o município não detinha o mesmo”

A defesa ressalta ainda que o fato de o ano de 2014 ser ano eleitoral acrescido das restrições da Lei nº 9.504/97 impuseram um prazo restrito para a realização da licitação pelo município uma vez que recursos utilizados na obra em questão eram estaduais transferidos à municipalidade por meio de convênio, de tal forma que a não realização da licitação a tempo impediria a transferência dos recursos estaduais.

Por fim, a defesa afirma que o presente apontamento não deve prosperar, haja vista que o projeto fora aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar.



### 3.1.5. Conclusão da equipe técnica

Primeiramente, cumpre destacarmos que os próprios defendentes admitem que a licitação ocorreu sem um Projeto de Combate a Incêndio que estivesse devidamente aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar, existindo, a época, tão somente o protocolo do pedido de aprovação efetuado somente em 14.05.2014, conforme informado pela defesa.

Neste sentido, salientamos que a realização de procedimento licitatório para a construção de uma edificação destinada ao funcionado de um abrigo para idosos sem a existência de um Projeto de Combate a Incêndio que tivesse sido devidamente aprovado, além de descumprir o disposto na Lei nº 8.666/93, atenta diretamente contra o Princípio da Eficiência, insculpido no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, haja vista a insegurança que tal irregularidade traz ao empreendimento uma vez que, em decorrência de uma possível não aprovação pelo Corpo de Bombeiros Militar, poderão ser necessários ajustes no referido projeto que poderão implicar em um aumento dos custos de construção e implantação do empreendimento que não estavam previstos.

Sobre este aspecto, é importante destacar que a documentação apresentada pela defesa (Doc. Control-P nº 29964/2016, fls. 27/28) indica que, provavelmente, o Projeto de Combate a Incêndio inicialmente protocolado não teria sido aprovado em seus termos iniciais, uma vez que foi necessário fazer o requerimento de Reanálise de Processo de Segurança Contra Incêndio e Pânico datado de 29.07.2014, para somente depois, em 19.08.2014, o referido projeto ser aprovado.

Por outro lado, restando incontroversa a conduta dos agentes públicos responsabilizados em face da presente irregularidade, a defesa busca imprimir um sentimento de urgência na contratação do Lar dos Idosos como forma de assegurar o repasse dos recursos estaduais referentes ao convênio celebrado e no intuito de justificar a realização de procedimento licitatório **que se deu sem que o Projeto de**



## Combate a Incêndio tivesse sido devidamente aprovado pelo Corpo de Bombeiros Militar.

Conforme afirmam os defendentes, a urgência em realizar o certame licitatório estaria na necessidade de se obedecer ao que dispõe a Lei nº 9.504/97, em especial ao disposto na alínea “a”, do inciso VI, de seu art. 73:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI – nos três meses que antecedem o pleito:

- a) realizar transferência voluntária de recursos da União aos Estados e Municípios, e dos Estados aos Municípios, sob pena de nulidade de pleno direito, ressalvados os recursos destinados a cumprir obrigação formal preexistente para execução de obra ou serviço em andamento e com cronograma prefixado, e os destinados a atender situações de emergência e de calamidade pública.

No entanto, é imperioso observar que o retromencionado normativo veda a realização de transferências voluntárias **nos três meses que antecedem o pleito** no intuito de se evitar que tais recursos sejam utilizados de forma casuística e com fins eleitoreiros, ou seja, conforme já explícito no referido normativo, essa vedação se restringe aos três meses que antecedem o pleito, **não havendo impedimento legal para que as transferências voluntárias sejam realizadas após as eleições.**

Outro aspecto que merece destaque está no fato de o convênio entre o Município de São José do Rio Claro e a Secretaria de Estado das Cidades ter sido celebrado ainda em 2013 e com o início de sua vigência em 26.12.2013, mas somente em 14.05.2014, conforme informado pela defesa, mais de quatro meses e meio depois de celebrado o convênio, ter sido protocolada a solicitação de aprovação do Projeto de Combate a Incêndio no Corpo de Bombeiros Militar.

Concedente	Proponente	Objeto	NºConvênio	Vigência	Valor Total
SECRETARIA DE ESTADO DAS CIDADES-SECID	PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO	Construção Abrigo Institucional	149/2013	26/12/2013 a 15/12/2017	650.556,58

Fonte: portal eletrônico do SIGCon

Desta forma, verifica-se a inexistência da urgência suscitada pela defesa para justificar a conduta dos agentes representados de forma a não se verificar



embasamento para eventual afastamento da responsabilidade dos representados em face da presente irregularidade.

### 3.1.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Natanael Casavechia** e a senhora **Danielli Redivo** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB11** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## 3.2. ACHADO Nº 2: AUSÊNCIA DE ART DO PROJETO BÁSICO (ITEM 2.2.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

### 3.2.1. Classificação da irregularidade

**GB 11. Licitação Grave.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

### 3.2.2. Situação encontrada

Em análise dos autos da Tomada de Preços nº 02/2014, verificou-se que constam do Projeto Básico, no que se refere ao objeto do Lote 1 – construção de ginásio esportivo no Jardim Rio Claro –, Memorial Descritivo, Projeto Geométrico e Projeto Estrutural ambos elaborados pelo Eng. Civil Sidiney Jorge Lipori, no entanto, não constam dos autos do referido certame as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) referentes a estes elementos técnicos.

A ausência da ART das referidas peças técnicas se apresenta em desconformidade com a Lei nº 6.496/77, que versa sobre a instituição da ART e



autoriza a criação do CONFEA, uma vez que esta prescreve em seu artigo 1º a sujeição de todos os contratos para execução de obras e serviços de engenharia à Anotação de Responsabilidade Técnica, bem como atribuiu à ART o condão de definir **para todos os efeitos legais** os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia.

Art 1º - **Todo contrato**, escrito ou verbal, **para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia**, à Arquitetura e à Agronomia **fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART)**.

Art 2º - **A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia**, arquitetura e agronomia. (grifamos)

Ademais, sobre a responsabilidade dos gestores em exigirem a apresentação das ART, apresentamos o entendimento do Colendo Tribunal de Contas da União – TCU, consolidado na forma da Súmula nº 260:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.

### **3.2.3. Responsável**

#### **3.2.3.1. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal de São José do Rio Claro**

##### **3.2.3.1.1. Conduta**

Autorizar procedimento licitatório sem que elementos técnicos do projeto básico tivessem a autoria devidamente registrada no CREA/MT.

##### **3.2.3.1.2. Nexa de Causalidade**

Ao autorizar o procedimento licitatório sem que elementos técnicos que compunham o Projeto Básico estivessem com a autoria devidamente registrada no CREA/MT, contrariou disposição do art. 1º da Lei nº 6.496/77 e fragilizou a



responsabilização do autor dos referidos elementos técnicos em razão de possíveis erros ou omissões nos projetos.

### 3.2.3.1.3. Culpabilidade

Era razoável esperar que o Prefeito antes de autorizar a licitação atentasse para a necessária existência da ART de todas as peças técnicas integrantes do Projeto Básico.

### 3.2.4. Esclarecimento do Responsável

O defendente informa que, analisando os autos da Tomada de Preços nº 002/2014, teria localizado, à fl. 36 do processo licitatório, a devida ART, cuja cópia segue anexa a sua defesa (Doc. Control-P nº 29983/2013, fls. 33/34), de tal forma que o apontamento realizado pela equipe técnica encontrar-se-ia sanado.

### 3.2.5. Conclusão da equipe técnica

A defesa juntou aos autos cópia da ART nº 1401967 (Doc. Control-P nº 29983/2016, fls. 33/34) no intuito de afastar a irregularidade apontada pela equipe técnica no relatório preliminar que, frise-se, referia-se à ausência da ART referente ao **Memorial Descritivo, ao Projeto Geométrico e ao Projeto Estrutural**, todos elaborados pelo Eng. Civil Sidiney Jorge Lipori. Contudo, destacamos que a ART apresentada pela defesa não se refere a nenhuma das peças técnicas elencadas pela equipe técnica na inicial.

Em verdade, conforme pode-se verificar nas imagens a seguir, a ART apresentada pela defesa se refere exclusivamente ao Projeto Arquitetônico que também fora elaborado pelo Eng. Civil Sidiney Jorge Lipori e à fiscalização que este realizaria na obra em questão.



4. Atividade Técnica			
1 Projeto	Edificações - Arquitetônico	880,00	M2
2 Fiscalização	Edificações - Arquitetônico	880,00	M2

Após a conclusão das atividades técnicas o profissional deverá proceder a baixa desta ART.

**5. Observações**  
Com inclusão da ART no Arquivo Técnico, é necessário que seja entregue no CREA-MT uma via original assinada da mesma.  
(...)

**3. Resumo do Contrato**  
PROJETO ARQUITETÔNICO E FISCALIZAÇÃO DE UMA QUADRA POLIESPORTIVA COM ÁREA DE 880,00 M² NO BAIRRO JARDIM RIO CLARO.

Assim, verifica-se que a documentação apresentada pela defesa não elidiu a irregularidade apontada de forma a não se verificar embasamento para eventual afastamento da responsabilidade do gestor em face da presente irregularidade.

### 3.2.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade do senhor **Natanael Casavechia** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB11** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## 3.3. ACHADO Nº 3: AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DE COMPOSIÇÃO REFERENTE À ESTRUTURA DE AÇO PARA COBERTURA (ITEM 2.2.1.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

### 3.3.1. Classificação de irregularidade

**GB 11. Licitação Grave.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).



### 3.3.2. Situação encontrada

O Orçamento Base do Lote 1 – Construção de ginásio esportivo no Jd. Rio Claro – da Tomada de Preços 02/2014 foi elaborado pelo Eng. Civil Alexandre Cesar da Silva Moraes, CREA 120.156.967-2, em razão do Contrato nº 014/2014 firmado entre o Município de São José do Rio Claro e a empresa Pronto Engenharia Eirelli – ME, cujo objeto era a prestação de serviços especializados de engenharia. A elaboração do referido orçamento teve sua autoria registrada junto ao CREA-MT por meio da ART 1792828.

Analisando os itens das categorias A e B da curva ABC referente às composições que integram o Orçamento Base do Lote da Tomada de Preços 02/2014, constatou-se que o item mais representativo do referido orçamento era o item 4.1 “ESTRUTURA DE AÇO PARA COBERTURA”, que constou no referido orçamento conforme exposto a seguir:

Item	Código	Descrição	Unid.	Quant.	Valores		
					Unitário	c/ BDI	Total
(...)							
4		ESTRUTURA METÁLICA DE COBERTURA					
4.1	COTAÇÃO	ESTRUTURA DE AÇO PARA COBERTURA	VERBA	1,00	135.000,00	172.300,50	172.300,50
		TOTAL DO ITEM					172.300,50
5		DIVISÃO DA ESTRUTURA DA COBERTURA					

Fonte: Orçamento Base da Tomada de Preço 02/2014 extraído do Sistema Geo-Obras/TCE-MT

Desta forma, pode se verificar que a unidade utilizada para quantificar este item no orçamento foi VERBA. Ademais não foram localizados nos autos do processo licitatório documentos que demonstrem a composição deste item de forma a justificar seu custo.

Assim, constata-se que a ausência destas informações se apresenta em desobediência às determinações contidas no artigo 7º, §2º, II, da Lei 8.666/93.

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços



obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

II – Existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de **todos os seus custos unitários**;

Ademais, a discriminação de quantitativos sob a unidade genérica **VERBA** vai na contramão das determinações constantes nas normas que regem as licitações públicas. Sobre este tema, importante destacar o entendimento do Egrégio Tribunal de Contas da União firmado na Súmula 258.

**As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão 'verba' ou de unidades genéricas. (grifamos)**

### **3.3.3. Responsáveis**

#### **3.3.3.1. Alexandre Cesar da Silva Moraes, responsável técnico pela elaboração do orçamento**

##### **3.3.3.1.1. Conduta**

Elaborar orçamento utilizando a unidade genérica verba para discriminar quantitativo.

##### **3.3.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A existência de serviço quantificado genericamente como verba caracterizou afronta à competitividade do certame bem como atentou contra a transparência dos gastos públicos, dificultando inclusive a análise da adequabilidade dos valores pelo controle interno e externo.

##### **3.3.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do responsável técnico pela elaboração do orçamento que observasse as disposições da Lei 8.666/93, em especial o 7º, §2º, II.



### **3.3.3.2. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

#### **3.3.3.2.1. Conduta**

Dar seguimento a processo licitatório cuja planilha orçamentária apresentava desconformidade com o inciso II, §2º, art. 7º da Lei 8.666/1993.

#### **3.3.3.2.2. Nexo de Causalidade**

Ao dar seguimento ao processo licitatório com planilha orçamentária que não permitia a exata definição e quantificação do objeto contribuiu para redução da competitividade do certame e para a transparência do gasto público, dificultando inclusive a análise da adequabilidade dos valores pelo controle interno e externo.

#### **3.3.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Presidente da CPL, no exercício da função, verificasse se a planilha orçamentária do Projeto Básico estava de acordo com as determinações da Lei 8.666/1993 antes de dar seguimento ao certame licitatório.

### **3.3.3.3. Danielli Redivo, Assessora Jurídica**

#### **3.3.3.3.1. Conduta**

Emitir parecer favorável ao seguimento do processo licitatório ainda que a planilha orçamentária apresentasse expressa desconformidade com o inciso II, §2º, art. 7º da Lei 8.666/1993.

#### **3.3.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se



consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

### **3.3.3.3.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se o procedimento licitatório atendia a todas as exigências legais, incluindo-se a compatibilidade da planilha orçamentária com as determinações da Lei 8.666/1993.

### **3.3.3.4. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal**

#### **3.3.3.4.1. Conduta**

Autorizar a realização de procedimento licitatório com Projeto Básico cujo orçamento continha item estimado de forma obscura.

#### **3.3.3.4.2. Nexo de Causalidade**

A conduta do gestor permitiu que serviços fossem contratados sem que estivessem devidamente quantificados e precificados pela Administração de forma a dificultar a aferição da real vantajosidade na contratação.

#### **3.3.3.4.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Prefeito, diretamente ou por meio de sua assessoria, verificasse se o Projeto Básico se apresentava de acordo com as disposições legais, em especial o 7º, §2º, II da Lei 8.666/93, antes de autorizar o prosseguimento do certame licitatório.



### **3.3.4. Esclarecimentos dos responsáveis**

#### **3.3.4.1. Alexandre Cesar Silva Moraes**

O Sr. Alexandre Cesar Silva Moraes não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarado revel por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 82788/2016).

#### **3.3.4.2. Sunely Moreira dos Santos**

Buscando contrapor o apontamento efetuado pela equipe técnica, o defendente sustenta que, por meio de análise do processo licitatório e do processo de convênio firmado com a SECID, verificou que o item em questão da planilha orçamentária não teria sido orçado em VERBA, posto que teriam sido realizados três orçamentos para a quantificação do item, de forma a existir uma memória de cálculo por meio da qual seria possível aferir como foi estimado o valor deste item, que fora devidamente juntada aos autos do Processo de Convênio junto à SECID, conforme orçamentos juntados a estes autos juntamente da defesa (Doc. Control-P nº 29964/2016, fls. 31/34).

Por fim, a defesa ressalta que, na qualidade de Presidente da CPL, o defendente não possui conhecimentos técnicos específicos de engenharia civil, de tal forma que apenas verificou a existência de planilha orçamentária nos autos para fins de atendimento as exigências da Lei nº 8.666/93 e, quanto ao seu teor, confiou no trabalho realizado pelo departamento de engenharia.

#### **3.3.4.3. Danielli Redivo**

A defendente afirma que, por meio de análise do processo licitatório e do processo de convênio firmado com a SECID, teria constatado que o item em questão da planilha orçamentária não teria sido orçado em VERBA, posto que teriam sido realizados três orçamentos para a quantificação do item, sustentando, assim, que existiria uma memória de cálculo por meio da qual seria possível aferir como foi



estimado o valor deste item, que fora devidamente juntada aos autos do Processo de Convênio junto à SECID, conforme cópia dos orçamentos que foram juntados a estes autos juntamente com a peça de defesa (Doc. Control-P nº 29923/2016, fls. 23/26).

A defesa destaca ainda que “ao emitir o parecer jurídico favorável acerca do edital e seus anexos, a Assessora Jurídica não possui conhecimentos técnicos específicos na área de engenharia civil”, de tal forma que apenas teria constatado a existência de planilha orçamentária nos autos para fins de atendimento as exigências da Lei nº 8.666/93, de forma a confiar, quanto ao seu teor, no trabalho prestado pelo departamento de engenharia, o qual possui conhecimentos específicos da área.

#### **3.3.4.4. Natanael Casavechia**

O defendente afirma que, por meio de análise do processo licitatório e do processo de convênio firmado com a SECID, teria constatado que o item em questão da planilha orçamentária não teria sido orçado em VERBA, posto que teriam sido realizados três orçamentos para a quantificação do item, sustentando, assim, que existiria uma memória de cálculo por meio da qual seria possível aferir como foi estimado o valor deste item, que fora devidamente juntada aos autos do Processo de Convênio junto à SECID, conforme cópia dos orçamentos que foram juntados a estes autos juntamente com a peça de defesa (Doc. Control-P nº 29983/2016, fls. 36/39).

#### **3.3.5. Conclusão da equipe técnica**

Conforme consta no relatório preliminar da presente Representação, a equipe técnica constatou que a unidade utilizada para quantificar a ESTRUTURA DE AÇO PARA COBERTURA na Planilha Orçamentária foi VERBA e que não existiam nos autos do processo licitatório documentos que demonstrassem a composição deste item de forma a justificar seu custo.



Quanto a este fato, a defesa afirma que tal apontamento não teria razão de ser, posto que teriam sido realizados três orçamentos que foram **juntados aos autos do Processo do Convênio celebrado junto à SECID.**

Inicialmente, refuta-se, veementemente, a tese intentada pela defesa. Não se pode conceber que qualquer documentação tida como fundamental para um procedimento licitatório esteja completamente alheia aos autos do seu processo, estando juntada em um Processo de Convênio, do contrário estar-se-ia exigindo de todos os potenciais licitantes que escarafunchassem todos os processos em andamento no âmbito do executivo municipal a fim de identificarem informações necessárias a escorreita definição do objeto do certame licitatório almejado para que pudessem formular suas propostas, o que, de pronto, se mostra totalmente absurdo.

Ademais, analisando os documentos apresentados pela defesa (Doc. Control-P nº 29964/2016, fls. 31/34; Doc. Control-P nº 29923/2016, fls. 23/26 e Doc. Control-P nº 29983/2016, fls. 36/39), que de acordo com a defesa integram o **Processo de Convênio celebrado junto a SECID**, constatou-se que, diferentemente do que a defesa busca induzir, a referida documentação não representa uma memória de cálculo que detalhe a composição referente à estrutura de aço para a cobertura e, portanto, não está apta a desconstituir o presente achado de auditoria.

A documentação referenciada pela defesa se trata simplesmente de três cotações de preços efetuadas de forma global sem detalhamento dos serviços cotados que precisassem a quantidade de cada um dos insumos necessários a execução do serviço, a quantidade e o tipo de mão de obra necessária com o correspondente detalhamento dos encargos sociais.

Desta forma, é imprescindível que se destaque que a Lei nº 8.666/93 é muito clara ao exigir, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, que o orçamento deve ser detalhado em planilhas **que expressem a composição de todos os seus custos**



**unitários**, ou seja, a planilha orçamentária deve ser acompanhada do detalhamento da composição de todos os custos unitários dos serviços que a compõe.

Isso significa dizer que para a execução do serviço de ESTRUTURA METÁLICA DE COBERTURA, em vez da unidade genérica VERBA adotada na Planilha Orçamentária, deve ser utilizada uma unidade mensurável, como o quilograma (kg) por exemplo, acompanhada da respectiva quantidade deste serviço que é necessária para a consecução do objeto almejado. Outrossim, a composição deste serviço deve ser detalhada de forma a expor, por exemplo, quantas horas de montador e de servente são necessárias para confeccionar cada quilograma de estrutura metálica, bem como quantos quilos de aço serão necessários para cada quilo de estrutura, devendo ser informado ainda o custo de cada um desses insumos.

Outro ponto das defesas apresentadas que merece ser combatido na presente análise está no fato de a defesa do Sr. **Sunely Moreira dos Santos** e da Sr. **Daniele Redivo** questionarem a própria culpabilidade dos referidos agentes afirmando que estes não detêm conhecimentos específicos de engenharia civil e que somente verificaram a existência de planilha orçamentária, confiando no departamento de engenharia quanto ao seu teor. Ocorre que, em momento algum, lhes foi exigido que detivessem conhecimentos técnicos de engenharia civil. Antes de darem seguimento ao certame, bastava que verificassem se a Planilha Orçamentária continha o detalhamento daqueles serviços que não foram extraídos de sistemas referenciais de preços, não lhes sendo exigido que adentrassem no mérito de eventual detalhamento, mas sim que apenas aferissem a sua existência.

Ademais, reitera-se que o serviço em questão foi indicado na Planilha Orçamentária por meio da expressão VERBA, prática rechaçada pelas cortes de contas pátrias, conforme se verifica no entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas na forma da Súmula nº 258, e que é de fácil verificação pelos representados, não sendo necessário nenhum conhecimento técnico de engenharia civil para constatar o uso do referido verbete no lugar de uma unidade de medida mensurável no campo apropriado da Planilha Orçamentária.



Assim, verifica-se que tanto a argumentação, quanto a documentação apresentada pela defesa não elidiram a irregularidade apontada. Desta forma, não se verifica embasamento para eventual afastamento da responsabilidade dos representados em face da presente irregularidade.

### 3.3.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Alexandre Cesar da Silva Moraes, Sunely Moreira dos Santos e Natanael Casavechia** e da senhora **Danielli Redivo** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB11** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## 3.4. ACHADO Nº 4: EXIGÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE VISITA TÉCNICA POR ENGENHEIRO RESPONSÁVEL DAS LICITANTES (ITEM 2.2.2.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

### 3.4.1. Classificação de irregularidade

**GB 99. Licitação Grave.** Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE-MT: Constatação, no instrumento convocatório, de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame licitatório (art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/1993).

### 3.4.2. Situação encontrada

O edital da Tomada de Preços nº 02/2014 trouxe em suas cláusulas a exigência de que os licitantes realizassem a visitação ao local da obra por meio de engenheiro integrante de seus próprios quadros, conforme pode ser verificado no excerto a seguir:



#### DA VISITAÇÃO AO LOCAL DA OBRA

a) A empresa interessada, por meio de engenheiro responsável do seu próprio quadro, que deverá apresentar Carteira de Identificação Profissional - CREA, deverá visitar o local das obras para tomar conhecimento de todas as suas peculiaridades. A visita deverá ser marcada com o engenheiro responsável designado pelo município de São José do Rio Claro, com antecedência mínima de 3 (Três) dias úteis antes da abertura da licitação.

b) No dia marcado, às 08h00min, as interessadas, por meio de seus representantes, deverão estar na sede da Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, de onde partirão para visita técnica.

**b.1) O Município não se obriga a expedir atestado para quem não cumprir a data e horário estabelecidos para a rotina de visitação.**

*Fonte: Edital da Tomada de Preços 02/2014*

A exigência de visitação ao local da obra encontra seu respaldo legal no artigo 30, inciso III, da Lei 8.666/1993:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:  
(...)

III - comprovação, fornecida pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que **tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação;** (grifamos)

No entanto, verifica-se que no citado dispositivo legal não há qualquer exigência de que a visitação técnica deva ser realizada por engenheiro, ou ainda de que quando da sua realização deva ser comprovado o registro deste junto ao CREA.

A lei não determina a quem compete verificar o local da prestação de serviços ou da execução da obra, deixando a responsabilidade pela indicação do responsável por esta verificação a cargo da empresa licitante.

Em verdade, o documento a ser expedido pela Administração visa comprovar que a empresa licitante tomou conhecimento das condições do local para o cumprimento das obrigações atinentes ao objeto da licitação.



Assim não poderia o Edital da Tomada de Preços nº 02/2014 extrapolar as exigências previstas na lei, de tal forma que ao fazê-lo passou a consignar em seus termos cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame licitatório.

### **3.4.3. Responsáveis**

#### **3.4.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

##### **3.4.3.1.1. Conduta**

Elaborar edital de licitação contendo cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.

##### **3.4.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A exigência de visita técnica por meio de engenheiro responsável pode ter restringido a competitividade do certame, hipótese corroborada pelo fato de somente uma empresa ter manifestado interesse em contratar os objetos licitados.

##### **3.4.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Presidente da CPL, no exercício da função, quando da elaboração do edital de licitação observasse as vedações consignadas no inciso I, §1º, art. 3º da Lei 8.666/1993.

#### **3.4.3.2. Danieli Redivo, Assessora Jurídica**

##### **3.4.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer favorável ao seguimento do processo licitatório ainda que o instrumento convocatório apresentasse cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.



#### **3.4.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

#### **3.4.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se o procedimento licitatório atendia a todas as exigências legais, incluindo-se a compatibilidade do edital de licitação com as disposições do inciso I, §1º, art. 3º da Lei 8.666/1993.

#### **3.4.3.3. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal de São José do Rio Claro**

##### **3.4.3.3.1. Conduta**

Autorizar a realização de procedimento licitatório no qual o instrumento convocatório continha cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame.

##### **3.4.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A conduta do gestor permitiu que serviços fossem licitados sem que se pudesse assegurar a competitividade do certame e a apresentação das propostas mais vantajosas para a Administração.

##### **3.4.3.3.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Prefeito se certificasse se o instrumento convocatório estava de acordo com as normas que regem as licitações públicas, em especial verificasse a obediência às vedações contidas no inciso I, §1º, art. 3º da Lei 8.666/93, antes de autorizar o prosseguimento da licitação.



### 3.4.4. Esclarecimento dos responsáveis

#### 3.4.4.1. Sunely Moreira dos Santos

O defendente inicia afirmando que Lei nº 8.666/93, por meio do inciso III do seu artigo 30, autoriza que a Administração exija a realização de visita técnica pelo licitante como requisito de qualificação:

Art. 30 – A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:  
(...)

III – comprovação, fornecida **pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.** (grifos da defesa)

Analisando o disposto no referido artigo, a defesa entende que, nos casos em que a Administração constatar, na fase de planejamento, que a realização de visita técnica é imprescindível para que o particular conheça as peculiaridades do local em que o objeto será executado e formule corretamente sua proposta, é dever da Administração proceder com a exigência da referida visita técnica.

Assim, a defesa lembrou que o certame em questão visou a contratação de empresa especializada para a construção de um ginásio esportivo, a reforma e ampliação de uma praça e a construção do Lar dos Idosos, ressaltando que, a seu ver, estas obras teriam tamanho e complexidade considerável e, neste sentido, reforça que o objetivo da visita técnica é propiciar as licitantes o efetivo conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto.

Desta forma, a defesa segue ressaltando que o conhecimento dos locais onde serão executados os contratos é necessário para a elaboração de propostas precisas, entendendo que para tanto é dever da Administração tornar a vistoria técnica obrigatória, de modo a evitar que sejam efetuadas propostas inaptas que não compreendam todos os elementos técnicos e financeiros atinentes à execução do objeto licitado.

A defesa destaca ainda que o valor total da licitação, ao se considerar às três obras a que se referia o certame, ultrapassava o valor de um milhão de reais,



não havendo, portanto, “que se falar que a simples exigência de vistoria restringiu a participação”.

O defendente também afirma que o fato de somente uma empresa ter participado do certame não pode ser imputado exclusivamente a exigência de visita técnica uma vez que não existiriam elementos que respaldassem tal assertiva, posto que inúmeros motivos poderiam levar a tal fato.

Sobre a exigência de visita técnica, a defesa apresenta o seguinte entendimento de Renato Geraldo Mendes:

É perfeitamente possível sustentar essa tese e entender que a realização da vistoria não é uma faculdade, mas um dever a ser atendido. O fundamento para essa tese é a potencialidade do risco que envolve determinados encargos e a obrigação da Administração de reduzi-los ao máximo. Nesse sentido, **é razoável sustentar que o interessado está obrigado a conhecer as condições locais de execução como requisito necessário para avaliar sua própria condição técnica em face do objeto a ser executado. É evidente que isso não elimina o risco, mas reduz sua potencialidade.** (grifos da defesa)

Desta forma, salienta a defesa que “é necessário assegurar ao licitante a realização de visita técnica, uma vez que somente a partir do completo conhecimento do local é que ele poderá confirmar se detém capacidade técnica suficiente para a perfeita execução do objeto licitado, e qual é o valor que poderá estipular em sua proposta de preço de modo a garantir seu lucro” (*sic*).

Sustenta a defesa que “não há que se falar em restrição ao caráter competitivo na posição tomada pela administração, quando se considera o vultoso contrato realizado com a empresa licitante. É até mesmo impensável que uma empresa que não tenha a possibilidade de disponibilizar um engenheiro civil para a realização da vistoria, teria capacidade para realizar as obras licitadas na Tomada Preço objeto do apontamento ora defendido” (*sic*)

A defesa assevera que o Tribunal de Contas da União – TCU admite a exigência de visita técnica, desde que esta não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame e, neste sentido, defende que, no



processo licitatório em questão, não teriam havido condicionantes impeditivas ao cumprimento do exigido.

Sobre a realização de visita técnica, a defesa apresenta o seguinte excerto do Acórdão nº 4.968/2011 da Segunda Câmara do TCU:

A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais. 11.1.3.1. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.

Assim, a defesa encerra sua tese afirmando ter justificado a necessidade de realização de visita técnica no procedimento licitatório em questão, visto que, em face da complexidade das obras licitadas, esta seria legítima, pois seria essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais.

#### 3.4.4.2. Danieli Redivo

A defendente inicia afirmando que Lei nº 8.666/93, por meio do inciso III do seu artigo 30, autoriza que a Administração exija a realização de visita técnica pelo licitante como requisito de qualificação:

Art. 30 – A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:  
(...)

III – comprovação, fornecida **pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.** (grifos da defesa)

Analisando o disposto no referido artigo, a defesa entende que, nos casos em que a Administração constatar, na fase de planejamento, que a realização de visita técnica é imprescindível para que o particular conheça as peculiaridades do local em que o objeto será executado e formule corretamente sua proposta, é dever da Administração proceder com a exigência da referida visita técnica.



Assim, a defesa lembrou que o certame em questão visou a contratação de empresa especializada para a construção de um ginásio esportivo, a reforma e ampliação de uma praça e a construção do Lar dos Idosos, ressaltando que, a seu ver, estas obras teriam tamanho e complexidade considerável e, neste sentido, reforça que o objetivo da visita técnica é propiciar as licitantes o efetivo conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto.

Desta forma, a defesa segue ressaltando que o conhecimento dos locais onde serão executados os contratos é necessário para a elaboração de propostas precisas, entendendo que para tanto é dever da Administração tornar a vistoria técnica obrigatória, de modo a evitar que sejam efetuadas propostas inaptas que não compreendam todos os elementos técnicos e financeiros atinentes à execução do objeto licitado.

A defesa destaca ainda que o valor total da licitação, ao se considerar às três obras a que se referia o certame, ultrapassava o valor de um milhão de reais, não havendo, portanto, “que se falar que a simples exigência de vistoria restringiu a participação”.

A defendente também afirma que o fato de somente uma empresa ter participado do certame não pode ser imputado exclusivamente a exigência de visita técnica uma vez que não existiriam elementos que respaldassem tal assertiva, posto que inúmeros motivos poderiam levar a tal fato.

Sobre a exigência de visita técnica, a defesa apresenta o seguinte entendimento de Renato Geraldo Mendes:

É perfeitamente possível sustentar essa tese e entender que a realização da vistoria não é uma faculdade, mas um dever a ser atendido. O fundamento para essa tese é a potencialidade do risco que envolve determinados encargos e a obrigação da Administração de reduzi-los ao máximo. Nesse sentido, **é razoável sustentar que o interessado está obrigado a conhecer as condições locais de execução como requisito necessário para avaliar sua própria condição técnica em face do objeto a ser executado. É evidente que isso não elimina o risco, mas reduz sua potencialidade.** (grifos da defesa)



Desta forma, salienta a defesa que “é necessário assegurar ao licitante a realização de visita técnica, uma vez que somente a partir do completo conhecimento do local é que ele poderá confirmar se detém capacidade técnica suficiente para a perfeita execução do objeto licitado, e qual é o valor que poderá estipular em sua proposta de preço de modo a garantir seu lucro” (*sic*).

Sustenta a defesa que “não há que se falar em restrição ao caráter competitivo na posição tomada pela administração, quando se considera o vultoso contrato realizado com a empresa licitante. É até mesmo impensável que uma empresa que não tenha a disponibilidade de disponibilizar um engenheiro civil para a realização da vistoria, teria capacidade para realizar as obras licitadas na Tomada Preço objeto do apontamento ora defendido” (*sic*)

A defesa assevera que o Tribunal de Contas da União – TCU admite a exigência de visita técnica, desde que esta não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame e, neste sentido, defende que, no processo licitatório em questão, não teriam havido condicionantes impeditivas ao cumprimento do exigido.

Sobre a realização de visita técnica, a defesa apresenta o seguinte excerto do Acórdão nº 4.968/2011 da Segunda Câmara do TCU:

A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais. 11.1.3.1. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.

Assim, a defesa encerra sua tese afirmando ter justificado a necessidade de realização de visita técnica no procedimento licitatório em questão, visto que, em



face da complexidade das obras licitadas, esta seria legítima, pois seria essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais.

### 3.4.4.3. Natanael Casavechia

O defendente inicia afirmando que Lei nº 8.666/93, por meio do inciso III do seu artigo 30, autoriza que a Administração exija a realização de visita técnica pelo licitante como requisito de qualificação:

Art. 30 – A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:  
(...)

III – comprovação, fornecida **pelo órgão licitante, de que recebeu os documentos, e, quando exigido, de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.** (grifos da defesa)

Analisando o disposto no referido artigo, a defesa entende que, nos casos em que a Administração constatar, na fase de planejamento, que a realização de visita técnica é imprescindível para que o particular conheça as peculiaridades do local em que o objeto será executado e formule corretamente sua proposta, é dever da Administração proceder com a exigência da referida visita técnica.

Assim, a defesa relembrou que o certame em questão visou a contratação de empresa especializada para a construção de um ginásio esportivo, a reforma e ampliação de uma praça e a construção do Lar dos Idosos, ressaltando que, a seu ver, estas obras teriam tamanho e complexidade considerável e, neste sentido, reforça que o objetivo da visita técnica é propiciar as licitantes o efetivo conhecimento das condições reais do local onde será executado o objeto.

Desta forma, a defesa segue ressaltando que o conhecimento dos locais onde serão executados os contratos é necessário para a elaboração de propostas precisas, entendendo que para tanto é dever da Administração tornar a vistoria técnica obrigatória, de modo a evitar que sejam efetuadas propostas inaptas que não compreendam todos os elementos técnicos e financeiros atinentes à execução do objeto licitado.



A defesa destaca ainda que o valor total da licitação, ao se considerar às três obras a que se referia o certame, ultrapassava o valor de um milhão de reais, não havendo, portanto, “que se falar que a simples exigência de vistoria restringiu a participação”.

O defendente também afirma que o fato de somente uma empresa ter participado do certame não pode ser imputado exclusivamente a exigência de visita técnica uma vez que não existiriam elementos que respaldassem tal assertiva, posto que inúmeros motivos poderiam levar a tal fato.

Sobre a exigência de visita técnica, a defesa apresenta o seguinte entendimento de Renato Geraldo Mendes:

É perfeitamente possível sustentar essa tese e entender que a realização da vistoria não é uma faculdade, mas um dever a ser atendido. O fundamento para essa tese é a potencialidade do risco que envolve determinados encargos e a obrigação da Administração de reduzi-los ao máximo. Nesse sentido, **é razoável sustentar que o interessado está obrigado a conhecer as condições locais de execução como requisito necessário para avaliar sua própria condição técnica em face do objeto a ser executado. É evidente que isso não elimina o risco, mas reduz sua potencialidade.** (grifos da defesa)

Desta forma, salienta a defesa que “é necessário assegurar ao licitante a realização de visita técnica, uma vez que somente a partir do completo conhecimento do local é que ele poderá confirmar se detém capacidade técnica suficiente para a perfeita execução do objeto licitado, e qual é o valor que poderá estipular em sua proposta de preço de modo a garantir seu lucro” (*sic*).

Sustenta a defesa que “não há que se falar em restrição ao caráter competitivo na posição tomada pela administração, quando se considera o vultoso contrato realizado com a empresa licitante. É até mesmo impensável que uma empresa que não tenha a disponibilidade de disponibilizar um engenheiro civil para a realização da vistoria, teria capacidade para realizar as obras licitadas na Tomada Preço objeto do apontamento ora defendido” (*sic*)

A defesa assevera que o Tribunal de Contas da União – TCU admite a exigência de visita técnica, desde que esta não venha acompanhada de



condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame e, neste sentido, defende que, no processo licitatório em questão, não teriam havido condicionantes impeditivas ao cumprimento do exigido.

Sobre a realização de visita técnica, a defesa apresenta o seguinte excerto do Acórdão nº 4.968/2011 da Segunda Câmara do TCU:

A visita de vistoria tem por objetivo dar à Entidade a certeza e a comprovação de que todos os licitantes conhecem integralmente o objeto da licitação e, via de consequência, que suas propostas de preços possam refletir com exatidão a sua plena execução, evitando-se futuras alegações de desconhecimento das características dos bens licitados, resguardando a Entidade de possíveis inexecuções contratuais. 11.1.3.1. Portanto, a finalidade da introdução da fase de vistoria prévia no edital é propiciar ao proponente o exame, a conferência e a constatação prévia de todos os detalhes e características técnicas do objeto, para que o mesmo tome conhecimento de tudo aquilo que possa, de alguma forma, influir sobre o custo, preparação da proposta e execução do objeto.

Assim, a defesa encerra sua tese afirmando ter justificado a necessidade de realização de visita técnica no procedimento licitatório em questão, visto que, em face da complexidade das obras licitadas, esta seria legítima, pois seria essencial para o cumprimento adequado das obrigações contratuais.

### 3.4.5. Conclusão da equipe técnica

Os agentes representados iniciaram suas alegações afirmando entenderem que é dever da Administração exigir a visita técnica quando, na fase de planejamento do certame, constatar que a realização de visita técnica é imprescindível para que o particular **conheça as peculiaridades do local em que o objeto será executado** e formule corretamente sua proposta.

De fato, quando o local onde será executada a obra possuir peculiaridades que evidenciem prováveis dificuldades e encargos adicionais à execução do objeto a ser licitado, como, por exemplo, a construção de um edifício em um local alagadiço, ou terreno pedregoso ou em área urbana e excessivamente irregular, entende-se ser pertinente a exigência de visita técnica.



No entanto, é necessário que o local onde serão executadas as obras a serem licitadas possuam, de fato, peculiaridades que possam impactar a execução do objeto do certame para que se possa exigir a realização de visita técnica sem que essa possa ser substituída por declaração dos licitantes de que conhecem as condições locais para a execução do objeto que está sendo licitado. Neste sentido, destaca-se que a imprescindibilidade de realização de visita técnica deve ser devidamente demonstrada no caso concreto, este também é o entendimento do Colendo Tribunal de Contas da União, conforme se extrai do seguinte trecho da Ementa do Acórdão nº 2760/2012-TCU-Plenário:

Também considero que pode restringir a competitividade do certame a exigência de visita técnica ao local das obras, sem que haja a possibilidade de que os licitantes interessados declarem conhecer as condições locais para a execução do objeto. A imprescindibilidade da visita não pode ser presumida e deve ser comprovada em cada caso concreto.

Neste sentido, é importante que se ressalte que a necessidade de visita técnica está mais relacionada com as peculiaridades do terreno onde será realizada a obra do que com o tamanho e complexidade das obras.

No entanto, destacamos que divergimos veementemente da defesa quando esta afirma que as obras em questão teriam tamanho e complexidade consideráveis. As obras a que se refere a Tomada de Preços nº 02/2014 foram divididas nos três lotes do certame, sendo cada um correspondente a uma única obra. O primeiro lote se referiu à construção de um ginásio desportivo que, a despeito de seu nome, é na verdade uma quadra poliesportiva com uma simples cobertura sobre estrutura metálica; o segundo lote se referiu à reforma e ampliação da praça Domingos Briante, enquanto que o terceiro lote se referiu à construção do Lar dos Idosos, que é uma edificação simples; todas obras de baixa complexidade e porte, haja vista que, mesmo combinados os valores previstos para a sua construção, não se atingiu a cifra de **R\$ 1.500.000,00** (um milhão quinhentos mil reais), não sendo exigível que fossem licitadas por meio de Concorrência sendo permitida a sua contratação por meio da modalidade Tomada de Preços.



A despeito de a defesa afirmar que seria “impensável que uma empresa que não tenha a possibilidade de disponibilizar um engenheiro civil para a realização da vistoria, teria capacidade para realizar as obras licitadas na Tomada de Preço objeto do apontamento defendido”, o que se questiona não é a capacidade das licitantes de disponibilizar engenheiro responsável técnico de seus quadros para a realização da visita técnica, mas sim o encargo que deslocar engenheiro de seus quadros representa para as potenciais licitantes apenas para realizarem uma visita técnica **e poderem participar da licitação**, ou seja, um custo considerável para as licitantes antes mesmo de firmarem qualquer contrato com a Administração.

Assim, entende-se que, quando exigível, a visita técnica pode ser realizada por profissional terceirizado que possua a qualificação necessária para a realização desta tarefa a fim de minimizar os encargos imputados às licitantes, acompanhando-se o entendimento exposto no voto condutor do Acórdão nº 785/2012-TCU-Plenário:

Por fim, acompanho a Secex-RJ quanto ao caráter restritivo da exigência de que a visita técnica ao local da obra seja realizada exclusivamente por profissional responsável técnico da empresa licitante (itens 9.5 e 35, i). Em tese, **não há óbices a que tal visita seja feita por profissional terceirizado pela empresa, sendo razoável, somente, exigir que o mesmo possua conhecimento técnico suficiente para tal incumbência.** (grifamos)

Ainda sobre esta linha de entendimento, apresentamos o seguinte excerto da Ementa do Acórdão nº 800/2008-TCU-Plenário:

Inexiste fundamento legal para se exigir, com vistas à habilitação da licitante, que a visita técnica seja realizada por um engenheiro responsável técnico, detentor de vínculo empregatício com a empresa licitante.

Ademais, destaca-se que a própria defesa asseverou que o TCU admite a exigência de visita técnica, desde que esta não venha acompanhada de condicionantes que resultem em ônus desnecessário às licitantes e restrição injustificada à competitividade do certame e, neste sentido, ressaltamos que a exigência editalícia de que fosse realizada visita técnica por meio de engenheiro responsável do quadro das licitantes se consubstancia em condicionante que resulta



em ônus desnecessário às licitantes e, assim, restringe injustificadamente a competitividade do certame, contrariando o disposto no artigo 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93.

E isso não é assunto novo, pendente de consolidação, que possa colocar em dúvida o modo de atuação. Em 2014 este Tribunal aprovou o “Manual de Procedimentos de Auditoria – Editais de Licitação”, no qual se aborda com precisão o tema ora tratado:



#### VI – Orientações Básicas

A exigência de apresentação de atestado de visita técnica como requisito para a participação na licitação é irregular, uma vez que não estão contemplada nos artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Deve ser ressaltado que a irregularidade não consiste na previsão do edital de que os interessados possam realizar uma visita técnica, mas em **condicionar** a participação no certame a realização da visita.

Sobre o assunto o TCU já decidiu:

TCU. Acórdão 2150/2008 – Plenário.

9.2.2. abstenha-se de estabelecer, em licitações que venham a contar com recursos federais, cláusulas impondo a obrigatoriedade de comparecimento ao local das obras, de maneira a preservar o que preconiza o art. 3º, caput, e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, sendo suficiente a declaração do licitante de que conhece as condições locais para a execução do objeto (Achado 3.7);



Tudo isso reduzido a termo por meio da Súmula 18 desta Corte de Contas:

↓ **SÚMULA Nº 18 - Processo nº 219304/2016**

A exigência de visita técnica como condição para habilitação em processos licitatórios, em regra, restringe a competitividade do certame, podendo ser admitida somente nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto licitado a justificar, sendo suficiente, para os demais casos, a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições e do local em que ocorrerá a execução do objeto.

Por todo o exposto, verifica-se que a argumentação apresentada pelas defesas não elidiu a irregularidade tratada no presente achado de auditoria. Desta forma, não se verifica embasamento para eventual afastamento da responsabilidade dos representados em face da presente irregularidade.

#### **3.4.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Natanael Casavechia** e da senhora **Danielli Redivo** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB99** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.5. ACHADO Nº 5: NÃO PREVISÃO NO EDITAL DO PRAZO DE VIGÊNCIA E DO PRAZO DE EXECUÇÃO (ITEM 2.2.2.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.5.1. Classificação da irregularidade**

**GB 13. Licitação Grave.** Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).



### 3.5.2. Situação encontrada

O edital da Tomada de Preços nº 02/2014 trata do objeto de cada um de seus lotes e do prazo de execução em seu item 1 e nos respectivos subitens.

#### 1.0 - DO OBJETO E PRAZO DE EXECUÇÃO

O objeto desta licitação consiste na contratação de empresa especializada no ramo para execução de obra, visando à **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA CONSTRUÇÃO DE UM GINÁSIO ESPORTIVO NO BAIRRO JARDIM RIO CLARO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO - MT, REFORMA E AMPLIAÇÃO DA PRAÇA DOMINGOS BRIANTE DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO - MT e CONSTRUÇÃO DO LAR DOS ISOSOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO - MT.**, tudo conforme ANEXO - I - PROJETO BÁSICO - Memorial Descritivo, Planilha Orçamentária, Planilha de Custo, Cronograma Físico Financeiro, BDI e Desenhos, que constitui anexo deste edital e dele fazem parte integrante independentemente de sua transcrição.

- 1.1 O prazo de execução da obra **CONSTRUÇÃO DE UM GINÁSIO ESPORTIVO NO BAIRRO JARDIM RIO CLARO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO - MT (Lote 1)**, a contar da emissão da Ordem de Serviço para execução será de acordo com o Convênio nº015/13 de 30 de setembro de 2013, com vigência até 30 de Setembro de 2014.
- 1.2 O prazo de execução da obra **REFORMA E AMPLIAÇÃO DA PRAÇA DOMINGOS BRIANTE DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO - MT (Lote 2)**, a contar da emissão da Ordem de Serviço para execução será de acordo com o Convênio nº147/13 de 20 de dezembro de 2013, com vigência até 20 de Dezembro de 2014.
- 1.3 O prazo de execução da obra **CONSTRUÇÃO DO LAR DOS IDOSOS DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO - MT (Lote 3)**, a contar da emissão da Ordem de Serviço para execução será de acordo com o Convênio nº149/13 de 26 de dezembro de 2013, com vigência até 26 de Dezembro de 2014.
- 1.4 Este prazo poderá ser suspenso ou prorrogado na forma da lei, desde que haja interesse público.

Fonte: Edital da Tomada de Preços 02/2014

Em que pese constar no projeto básico que integra o processo da Tomada de Preços nº 02/2014 Cronograma Físico-Financeiro de cada uma das



obras nos quais estão consignados para os Lote 1, 2, e 3 o prazo de execução de 120, 60 e 90 dias, respectivamente, o instrumento convocatório propriamente **não fixa os prazos de execução das obras licitadas**, restringindo-se a informar que as execuções das obras se darão de acordo com os respectivos convênios que foram celebrados entre o Município de São José do Rio Claro e a Secretaria de Estado das Cidades visando a descentralização de recursos para o custeio de parte destas obras.

Quanto aos prazos de vigência dos contratos que seriam formalizados em razão da Tomada de Preços nº 02/2014 o instrumento convocatório foi silente ao não consignar em nenhuma de suas cláusulas dispositivo que determinasse a vigência dos contratos a serem firmados.

A ausência de tais informações no edital de licitação se configura em expressa desobediência ao estabelecido no inciso II, art. 40 da Lei 8.666/93.

Art. 40. **O edital** conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

(...)

II - **prazo e condições** para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, **para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;**

### 3.5.3. Responsáveis

#### 3.5.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação

##### 3.5.3.1.1. Conduta

Elaborar edital sem cláusula que defina os prazos para execução do objeto licitado bem como sem cláusula que defina a vigência dos contratos a serem firmados.



### **3.5.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A ausência da definição expressa dos prazos de execução e de vigência além de não dar transparência ao processo licitatório contribui para a formalização de contrato por prazo indeterminado.

### **3.5.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Presidente da CPL, no exercício da função, observasse o inciso II do art. 40 da Lei 8.666/93.

### **3.5.3.2. Danielli Redivo, Assessora Jurídica**

#### **3.5.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer favorável ao seguimento do processo licitatório ainda que o instrumento convocatório não apresentasse cláusula definindo os prazos de execução e os prazos de vigência dos contratos a serem firmados.

#### **3.5.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

#### **3.5.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se o procedimento licitatório atendia a todas as exigências legais, incluindo-se a compatibilidade do edital de licitação com as disposições do inciso II, art. 40 da Lei 8.666/1993.



### **3.5.3.3. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal de São José do Rio Claro**

#### **3.5.3.3.1. Conduta**

Autorizar a realização de procedimento licitatório no qual o instrumento convocatório não definiu o prazo de execução e os prazos de vigência dos contratos a serem firmados.

#### **3.5.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A ausência da definição expressa dos prazos de execução e de vigência além de não dar transparência ao processo licitatório contribui para a formalização de contrato por prazo indeterminado.

#### **3.5.3.3.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Prefeito se certificasse se o instrumento convocatório estava de acordo com as normas que regem as licitações públicas, em especial verificasse obediência às determinações contidas no artigo 40 da Lei nº 8.666/1993, antes de autorizar o prosseguimento da licitação.

### **3.5.4. Esclarecimento dos Responsáveis**

#### **3.5.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

A defesa sustenta que o item 1.0 – DO OBJETO E PRAZO DE EXECUÇÃO do edital da Tomada de Preços nº 02/2014, além de descrever o objeto da contratação, informa que a contratação se dará conforme o ANEXO I – PROJETO BÁSICO, que é parte integrante do edital, e, neste sentido, ressalta que o prazo de vigência e o prazo de execução da obra constariam do Cronograma Físico-Financeiro que integra o referido anexo e cuja cópia foi juntada à peça de defesa (Doc. Control-P nº 29964/2016, fls. 45/46).



Nestes termos, o defendente pugna pela improcedência da irregularidade apontada no presente achado de auditoria.

#### **3.5.4.2. Danielli Redivo**

A defesa sustenta que o item 1.0 – DO OBJETO E PRAZO DE EXECUÇÃO do edital da Tomada de Preços nº 02/2014, além de descrever o objeto da contratação, informa que a contratação se dará conforme o ANEXO I – PROJETO BÁSICO, que é parte integrante do edital, e, neste sentido, ressalta que o prazo de vigência e o prazo de execução da obra constariam do Cronograma Físico-Financeiro que integra o referido anexo e cuja cópia foi juntada à peça de defesa (Doc. Control-P nº 29923/2016, fls. 27/28).

Nestes termos, a defendente pugna pela improcedência da irregularidade apontada no presente achado de auditoria.

#### **3.5.4.3. Natanael Casavechia**

A defesa sustenta que o item 1.0 – DO OBJETO E PRAZO DE EXECUÇÃO do edital da Tomada de Preços nº 02/2014, além de descrever o objeto da contratação, informa que a contratação se dará conforme o ANEXO I – PROJETO BÁSICO, que é parte integrante do edital, e, neste sentido, ressalta que o prazo de vigência e o prazo de execução da obra constariam do Cronograma Físico-Financeiro que integra o referido anexo e cuja cópia foi juntada à peça de defesa (Doc. Control-P nº 29983/2016, fls. 40/41).

Nestes termos, o defendente pugna pela improcedência da irregularidade apontada no presente achado de auditoria.

#### **3.5.5. Conclusão da equipe técnica**

Primeiramente, cumpre destacarmos que a própria equipe técnica, em seu apontamento inicial, informou que no Projeto Básico que integra o processo da



Tomada de Preços nº 02/2014 constam cronogramas físico-financeiros das obras que integram os três lotes do certame. No entanto, muito embora o Projeto Básico deva ser anexado ao instrumento convocatório lhe sendo parte integrante, a consignação do prazo de execução somente no cronograma físico-financeiro anexo ao instrumento convocatório não atende às determinações do artigo 40 da Lei nº 8.666/93.

O referido dispositivo normativo é muito claro quando determina em seu *caput* uma série de informações que deverão constar no **preâmbulo do edital**, bem como determina que o **corpo do edital** indicará, obrigatoriamente, as informações elencadas em seus incisos e, neste sentido, o inciso II se refere à indicação de prazo para a execução do contrato e para a entrega do objeto da licitação.

Esta inteligência acerca do inciso II, do art. 40, da Lei nº 8.666/93 é acompanhada, inclusive, pela lição de Marçal Justen Filho, conforme pode-se verificar a seguir:

A Lei faculta à Administração fixar prazos para a prática de certos atos (formalização da contratação e execução do contrato), cujo descumprimento acarretará determinadas consequências. **A definição dos prazos far-se-á no corpo do edital.** (JUSTEN FILHO/Marçal, *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, ed. 16, São Paulo/Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 711) **grifamos**

Não obstante, apesar de a defesa afirmar que os prazos de vigência, assim como os prazos de execução, estão informados nos cronogramas físico-financeiros, tal afirmação não condiz com as informações constantes nos referidos cronogramas físico-financeiros. Ocorre que tais cronogramas informam apenas o prazo de execução da obra e não o prazo de vigência do contrato, o que, notadamente, são coisas distintas.

Ainda que, por diversas vezes, tais prazos possam ser coincidentes, é importante que se destaque que o prazo de vigência é o prazo total do contrato administrativo, englobando o tempo necessário para a efetiva execução, recebimento (provisório e definitivo) e pagamento pelos serviços executados,



enquanto que o prazo de execução está englobado na vigência contratual e deve ser suficiente à realização da obrigação principal contratada.

Por todo o exposto, verifica-se que a argumentação apresentada pelas defesas não elidiu a irregularidade tratada no presente achado de auditoria. Desta forma, não se verifica embasamento para eventual afastamento da responsabilidade dos representados em face da presente irregularidade.

### 3.5.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Natanael Casavechia** e da senhora **Danielli Redivo** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB13** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## 3.6. ACHADO Nº 6: DO SOBREPREGO NA ESTRUTURA METÁLICA PARA COBERTURA DO GINÁSIO DE ESPORTES (ITEM 2.2.2.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

### 3.6.1. Classificação da irregularidade

**JB 02. Despesa Grave.** Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 66 da Lei 8.666/1993)

### 3.6.2. Situação encontrada

Conforme abordado no tópico **Item 2.2.1.3** do relatório preliminar, o item 4.1 do Orçamento Base da construção do ginásio de esportes foi quantificado utilizando-se a unidade genérica verba sem que fossem juntados aos autos a



memória de cálculo por meio da qual pudesse se aferir como foi estimado o valor deste item.

Desta forma, no intuito de verificar se os preços constantes no Orçamento Base estavam condizentes com os preços de mercado, a equipe técnica remeteu-se ao boletim SINAPI e identificou a composição de código 72113 entendendo ser esta passível de ser utilizada no caso concreto. A área utilizada para quantificar o serviço, 1.036,65 m<sup>2</sup>, foi extraída do Memorial Descritivo que a apresentava como área total da estrutura metálica.

<p><b>Estrutura metálica e arquibancadas:</b></p> <p>- 880,00 m2 de cobertura metálica não levando em consideração as áreas dos beirais</p> <p>- Área total da estrutura metálica com beirais: 1.036,65 m2</p>
--

Fonte: Memorial Descritivo da Tomada de Preço 02/2014 extraído do Sistema Geo-Obras/TCE-MT

Desta forma, considerando que o Orçamento Base utilizou como referência a tabela SINAPI-MT de janeiro de 2014 com desoneração e apresentou um BDI de 27,63%, apresentamos a seguir o valor que se entende apropriado para o item 4.1 “Estrutura de Aço para Cobertura” do Orçamento Base apurado conforme informações constantes nos autos.

CÓD.	DESCRIÇÃO	UND.	QTD.	VL. UNIT.	VL. UNIT. COM BDI	VL. TOTAL
72113	ESTRUTURA METÁLICA EM TESOURAS OU TRELIÇAS, VÃO LIVRE DE 25 M, FORNECIMENTO E MONTAGEM, NÃO SENDO CONSIDERADOS OS FECHAMENTOS METÁLICOS, AS COLUNAS, OS SERVIÇOS GERAIS EM ALVENARIA E CONCRETO, AS TELHAS DE COBERTURA E A PINTURA DE ACABAMENTO.	M <sup>2</sup>	1.036,65	70,19	89,58	92.863,11

Tabela 10.1: Orçamento da estrutura metálica



Assim, verifica-se que o valor da estrutura metálica constante no Orçamento Base, **R\$ 172.300,50** (cento e setenta e dois mil e trezentos reais e cinquenta centavos), está 85,54 % superior ao valor compreendido como de mercado pela equipe técnica, **R\$ 92.863,11** (noventa e dois mil oitocentos e sessenta e três reais e onze centavos).

Ademais, analisando-se a planilha orçamentária do Lote 1 da Tomada de Preço 04/2014, que também se refere a construção de uma quadra poliesportiva, verifica-se que o valor unitário da estrutura em aço que foi apropriado (**R\$ 72,40** por metro quadrado) está próximo do utilizado pela equipe técnica em sua estimativa, o que por sua vez denota a proximidade da estimativa realizada pela equipe técnica com os valores praticados no mercado tendo-se em vista a similaridade dos objetos.

DESCRIÇÃO DO ITEM	VALOR UNITÁRIO	UNIDADE DE MEDIDA	QUANTIDADE	VALOR	COM BDI
(...)					
<b>COBERTURA</b>					
6.1 Estrutura de aço em arco vão de 20m	72,40	M2	1114,00	R\$ 80.653,00	R\$ 150.775,07
6.2 Telha metálica em chapa galvanizada e=0,5mm.	31,50	M2	1114,00	R\$ 35.081,00	R\$ 43.846,20
<b>ESQUADRIAS</b>					

Fonte: Planilha Orçamentária da Tomada de Preço 04/2014 Lote 1 – Sistema Geo-Obras/TCE-MT

No entanto, considerando que os serviços referentes ao fornecimento e instalação da estrutura aço para cobertura da quadra do Jardim Rio Claro abordados neste tópico já foram executados pela CONTRATADA e medidos e pagos pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, constata-se o superfaturamento da referida estrutura metálica no montante de **R\$ 79.437,39** (setenta e nove mil quatrocentos e trinta e sete reais e trinta e nove centavos).

Desta forma, entende-se que os apontamentos efetuados neste tópico deverão ser objeto da manifestação do Sr. **Alexandre Cesar da Silva Moraes** e da empresa **Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. – EPP**, uma vez que, caso não devidamente justificados, poderão ensejar o ressarcimento ao erário do montante de **R\$ 79.437,39** (setenta e nove mil quatrocentos e trinta e sete reais e trinta e nove centavos).



### **3.6.3. Responsável**

#### **3.6.3.1. Alexandre Cesar da Silva Moraes, responsável técnico pela elaboração do Orçamento Base**

##### **3.6.3.1.1. Conduta**

Elaborar orçamento com preços superiores aos praticados no mercado propiciando o pagamento de serviços superfaturados.

##### **3.6.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância dos preços de mercado em item do Orçamento Base da licitação levou a uma contratação com sobrepreço o que por sua vez levou ao pagamento de serviços com valores superiores ao de mercado.

##### **3.6.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do responsável técnico pela elaboração do orçamento que, no caso de incompatibilidade dos sistemas de referência, realizasse ampla pesquisa de mercado afim de orçar o empreendimento a ser licitado.

### **3.6.4. Esclarecimento do responsável**

#### **3.6.4.1. Alexandre Cesar da Silva Moraes**

O Sr. Alexandre Cesar Silva Moraes não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarado revel por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 82788/2016).

#### **3.6.4.2. Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. – EPP**

A empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. – EPP não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarada revel



por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 123834/2016).

### 3.6.5. Conclusão da equipe técnica

Ante a ausência de apresentação de quaisquer argumentos que combatessem o apontamento inicialmente efetuado pela equipe técnica, não se vislumbra embasamento para eventual afastamento da responsabilidade dos representados em face da presente irregularidade.

### 3.6.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Recomenda-se a manutenção da responsabilidade do senhor **Alexandre Cesar da Silva Moraes** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **JB02** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como recomenda-se a expedição de determinação ao senhor **Alexandre Cesar da Silva Moraes** e à empresa **Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. – EPP** que restituam ao erário do município de São José do Rio Claro, de forma solidária, o montante de **R\$ 79.437,39** (setenta e nove mil quatrocentos e trinta e sete reais e trinta e nove centavos), com a correspondente aplicação de multa proporcional ao valor a ser ressarcido, conforme inciso II, do art. 285, combinado com o art. 287, da Resolução Normativa nº 14/2007.

Para fins de atualização do montante a ser ressarcido, aponta-se como data do fato gerador aquela referente ao último pagamento da estrutura metálica para cobertura do ginásio de esportes, qual seja, 24.11.2014.



### 3.7. ACHADO Nº 7: DA ACEITAÇÃO DE PROPOSTAS EM DESCONFORMIDADE COM O ESTABELECIDO NO EDITAL (ITEM 2.2.2.4 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

#### 3.7.1. Classificação da irregularidade

**GB 06. Licitação Grave.** Realização de processo licitatório ou contratação de bens ou serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei 8.666/1993)

#### 3.7.2. Situação encontrada

O edital de licitação deve conter os critérios de aceitabilidade dos preços que integrem as propostas dos licitantes, conforme obrigação expressamente determinada no artigo 40, X, da Lei 8.666/93.

Art. 40. **O edital** conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

(...)

X - **O critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos** e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48. (grifamos)

Ressalta-se que o referido dispositivo também permite a fixação de preços máximos como critério de aceitabilidade das propostas. Neste sentido, o Edital da Tomada de Preços 02/2014 apresenta em sua Cláusula Quarta os critérios de aceitabilidade das propostas, sendo que o **item 4.3.1** da referida cláusula estabelece que os valores máximos de cada contratação decorrente deste certame não poderão ser superiores ao orçamento elaborado pela Administração.



4.3.1) Vale lembrar que consta na planilha de preços os valores bases, podendo os preços unitários serem para cima ou para baixo, porém o valor final da proposta não deve ser superior ao orçamento do ANEXO I.

*Fonte: Edital da Tomada de Preços 02/2014*

No entanto, a equipe técnica constatou flagrante desobediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao princípio da economicidade uma vez que a Comissão Permanente de Licitação não desclassificou as propostas apresentadas pela empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. para o Lote 1 e para o Lote 3 ainda que se encontrassem manifestamente em desacordo com os critérios de aceitabilidade, pois apresentavam valores superiores aos valores definidos como máximos pela Administração, tendo estas propostas sido, inclusive, declaradas vencedoras, conforme pode ser verificado no quadro a seguir:

LOTE	OBJETO	VALOR ORÇAMENTO	PROPOSTA VENCEDORA
1	Construção de Ginásio Esportivo no Jd. Rio Claro.	332.968,90	333.610,51
2	Reforma e ampliação da Praça Domingos Briante.	452.725,75	452.725,75
3	Construção do Lar dos Idosos.	456.327,14	475.307,30

*Orçamento x Proposta - Tomada de Preços 02/2014*

Desta forma, a equipe técnica constatou que, em decorrência da aceitação de propostas em valores superiores ao teto estabelecido pela Administração, os serviços referentes à execução do objeto do Lote 1 - Construção de ginásio esportivo no Jd. Rio Claro – foram contratados com sobrepreços no montante de **R\$ 641,61** (seiscentos e quarenta e um reais e sessenta e um centavos) e que os serviços referentes à execução do objeto do Lote 3 - Construção do Lar dos Idosos – foram contratados com sobrepreço de **R\$ 18.980,16** (dezoito mil novecentos e oitenta reais e dezesseis centavos).



### **3.7.3. Responsáveis**

#### **3.7.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

##### **3.7.3.1.1. Conduta**

Deixar de desclassificar proposta apresentada em valores superiores aos valores máximos fixados pela Administração para o certame.

##### **3.7.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A aceitação de propostas em desacordo com os critérios definidos no instrumento convocatório levou a irregular contratação de serviços com sobrepreço.

##### **3.7.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar da Presidente da Comissão Permanente de Licitação a estrita observância dos critérios de aceitabilidade das propostas e dos preços máximos que foram estabelecidos e consignados no instrumento convocatório.

#### **3.7.3.2. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal de São José do Rio Claro**

##### **3.7.3.2.1. Conduta**

Homologar procedimento licitatório cujas propostas da licitante tida como vencedora estavam com preços superiores aos limites estabelecidos pela Administração.

##### **3.7.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A homologação do procedimento licitatório levou a irregular contratação de serviços com sobrepreço.



### 3.7.3.2.3. Culpabilidade

Como autoridade homologadora, era razoável esperar do Senhor Prefeito que verificasse, diretamente ou por meio de assessoria, se as propostas da licitante vencedora foram apresentadas de acordo com o estabelecido no edital da licitação.

### 3.7.4. Esclarecimento dos Responsáveis

#### 3.7.4.1. Sunely Moreira dos Santos

A defesa afirma que “respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda que indiretamente, prejudiquem o caráter ‘competitivo’ da licitação” e, neste sentido, apresenta entendimento de que a combinação dos itens 4.3.1, 5.3 e 5.3.1<sup>1</sup> do edital apresenta exigência equivocada, uma vez que, a seu ver, preveem a “desclassificação das propostas comerciais através da apuração de preços unitários” o contrariaria a legislação que regulamenta esta matéria.

Seguindo em sua tese a defesa afirma que a “lei de licitação e contratos administrativos em momento algum permite a desclassificação das propostas com base nos preços unitários, apresentados pelos licitantes, restringindo esta possibilidade para a análise do preço global das propostas” e reproduz o artigo 48 da Lei nº 8.666/93 ressaltando que o referido dispositivo restringe a desclassificação das propostas à inobservância dos critérios estabelecidos para o preço global, de forma a não autorizar o órgão licitante a “exigir os critérios também para preços unitários”.

---

<sup>1</sup> 4.3.1) Vale lembrar que consta na planilha de preços os valores bases, podendo os preços unitários serem para cima ou para baixo, porém o valor final da proposta não deve ser superior ao orçamento do ANEXO I.

5.3 – Serão desclassificadas as propostas que:

5.3.1 – não atenderem as exigências do edital de convocação; apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis, nos moldes da lei de licitação.



Sobre a matéria, a defesa ressaltou ainda o seguinte ensinamento do jurista Marçal Justem Filho:

Deve-se ter em vista, quando muito, o valor 'global' da proposta. É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registro de preços (e, mesmo, tabelamento de preços). (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, Dialética, 9º ed., p. 430)

A defesa apresenta ainda a seguinte tabela acerca do resultado da Tomada de Preços 02/2014:

LOTE	OBRA	VALOR ORÇADO	VALOR ADJUDICADO	%
1	Construção de Ginásio Esportivo no Jd. Rio Claro	332.968,90	333.610,51	0,19%
2	Reforma e ampliação da Praça Domingos Briante	452.725,75	452.725,75	0,0%
3	Construção do Lar dos Idosos	456.327,14	475.307,30	4,15%
TOTAL GERAL		1.242.021,79	1.261.643,56	1,57%
VALOR SUPERIOR AO DA PLANILHA				19.621,77

Assim, a defesa segue sustentando que seria perfeitamente justificável a aceitação das propostas apresentadas uma vez que entende que estas não violam o disposto no art. 48 da Lei nº 8.666/93. Neste sentido, a defesa apresenta seu entendimento de que os três lotes do certame devem ser encarados em conjunto, como uma coisa só, e, desta forma os valores adjudicados ficaram apenas 1,57% superiores aos valores das planilhas orçamentárias, o que, a seu ver, não configura sobrepreço.

Por fim, a defesa alega que a equipe técnica, ao considerar que as propostas para os lotes um e três estavam acima das respectivas planilhas orçamentárias, estaria considerando que a proposta mereceria ser desclassificada por possuir preços unitários com valores superiores aos estabelecidos nas planilhas de preço e, assim, afirma que o inciso II, do art. 48, da Lei 8.666/93, demonstraria que a exequibilidade da proposta deve ser considerada como um todo e não em itens isolados.



### 3.7.4.2. Natanael Casavechia

A defesa afirma que “respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda que indiretamente, prejudiquem o caráter ‘competitivo’ da licitação” e, neste sentido, apresenta entendimento de que a combinação dos itens 4.3.1, 5.3 e 5.3.1<sup>2</sup> do edital apresenta exigência equivocada, uma vez que, a seu ver, preveem a “desclassificação das propostas comerciais através da apuração de preços unitários” o contrariaria a legislação que regulamenta esta matéria.

Seguindo em sua tese a defesa afirma que a “lei de licitação e contratos administrativos em momento algum permite a desclassificação das propostas com base nos preços unitários, apresentados pelos licitantes, restringindo esta possibilidade para a análise do preço global das propostas” e reproduz o artigo 48 da Lei nº 8.666/93 ressaltando que o referido dispositivo restringe a desclassificação das propostas à inobservância dos critérios estabelecidos para o preços global, de forma a não autorizar o órgão licitante a “exigir os critérios também para preços unitários”.

Sobre a matéria, a defesa ressaltou ainda o seguinte ensinamento do jurista Marçal Justem Filho:

Deve-se ter em vista, quando muito, o valor ‘global’ da proposta. É óbvio que preenche os requisitos legais uma proposta cujo valor global não é excessivo, ainda quando o preço unitário de um dos insumos possa ultrapassar valores de mercado ou registro de preços (e, mesmo, tabelamento de preços). (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, Dialética, 9º ed., p. 430)

A defesa apresenta ainda a seguinte tabela acerca do resultado da Tomada de Preços 02/2014:

---

<sup>2</sup> 4.3.1) Vale lembrar que consta na planilha de preços os valores bases, podendo os preços unitários serem para cima ou para baixo, porém o valor final da proposta não deve ser superior ao orçamento do ANEXO I.  
5.3 – Serão desclassificadas as propostas que:  
5.3.1 – não atenderem as exigências do edital de convocação; apresentarem preços excessivos ou manifestamente inexecutáveis, nos moldes da lei de licitação.



LOTE	OBRA	VALOR ORÇADO	VALOR ADJUDICADO	%
1	Construção de Ginásio Esportivo no Jd. Rio Claro	332.968,90	333.610,51	0,19%
2	Reforma e ampliação da Praça Domingos Briante	452.725,75	452.725,75	0,0%
3	Construção do Lar dos Idosos	456.327,14	475.307,30	4,15%
TOTAL GERAL		1.242.021,79	1.261.643,56	1,57%
VALOR SUPERIOR AO DA PLANILHA				19.621,77

Assim, a defesa segue sustentando que seria perfeitamente justificável a aceitação das propostas apresentadas uma vez que entende que estas não violam o disposto no art. 48 da Lei nº 8.666/93. Neste sentido, a defesa apresenta seu entendimento de que os três lotes do certame devem ser encarados em conjunto, como uma coisa só, e, desta forma os valores adjudicados ficaram apenas 1,57% superiores aos valores das planilhas orçamentárias, o que, a seu ver, não configura sobrepreço.

Por fim, a defesa alega que a equipe técnica, ao considerar que as propostas para os lotes um e três estavam acima das respectivas planilhas orçamentárias, estaria considerando que a proposta mereceria ser desclassificada por possuir preços unitários com valores superiores aos estabelecidos nas planilhas de preço e, assim, afirma que o inciso II, do art. 48, da Lei 8.666/93, demonstraria que a exequibilidade da proposta deve ser considerada como um todo e não em itens isolados.

### 3.7.5. Conclusão da equipe técnica

De pronto, inicia-se a presente análise destacando que a tese levantada pela defesa se revela extremamente absurda e preocupante, uma vez que **para a defesa** o valor global da proposta apresentada em face de cada lote do certame licitatório é entendido como preço unitário do certame.

Assim, é importante esclarecer que o valor de certo lote do certame licitatório é o **valor global** do respectivo lote, ou seja, é o valor necessário e suficiente, salvo eventuais necessidades de alterações e ajustes, para a execução do objeto ao qual o lote se refere. Por outro lado, o preço global de um lote é



subdivido em uma série de serviços necessários a execução do objeto a que se refere, sendo que é apurado o preço para a execução de cada unidade destes serviços, ou seja, são apurados os preços unitários dos serviços que compõem a execução do objeto.

Exemplificando a questão, tem-se que para a construção de uma edificação são necessários diversos serviços como fechamento em alvenaria, pintura de parede, fornecimento e instalação de bacia sanitária, dentre outros, de tal forma que para a obtenção do **preço global** de construção da edificação é apurado qual o preço para a execução de cada metro quadrado de alvenaria, de cada metro quadrado de pintura em parede, de cada fornecimento e instalação de bacia sanitária, ou seja, são apurados o **preço unitário** do metro quadrado do fechamento em alvenaria, do metro quadrado de pintura de parede, do fornecimento e instalação de cada bacia sanitária, bem como são apurados os preços unitários de cada serviço necessário a construção do objeto.

Assim, em síntese, temos que os preços unitários são os preços de cada unidade de serviço necessário à execução do objeto, enquanto que o preço global é o preço do próprio objeto obtido por meio do somatório dos produtos dos preços unitários de cada serviço pela respectiva quantidade necessária à execução do objeto.

Desta forma, se revela extremamente equivocado o entendimento da defesa de que a equipe técnica estaria considerando preços unitários ao apontar que a proposta que foi tida como vencedora para o lote 1 e para o lote 3 estavam acima do valor definido pela Administração para estes lotes.

Por todo exposto, não se concede guarida aos argumentos apresentados pela defesa, uma vez que restou claro que a proposta apresentada para o lote 1 e que proposta apresentada para o lote 3 estavam, ambas, acima dos valores limites estipulados para cada um desses lotes, devendo ser, portanto, desclassificadas ao invés de declaradas vencedoras.



### 3.7.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Natanael Casavechia** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB06** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### 3.8. ACHADO nº 8: AUSÊNCIA DE ELEMENTOS TÉCNICOS ESSENCIAIS (ITEM 2.3.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

#### 3.8.1. Classificação de irregularidade

**GB 11. Licitação Grave.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

#### 3.8.2. Situação encontrada

Compulsando os autos do processo licitatório do Convite nº 17/2012 verificou-se que não integram o Projeto Básico do referido certame nenhum Projeto Estrutural, Projeto de Instalações Elétricas e Projeto de Instalações Hidrossanitárias, ainda que tais projetos sejam essenciais para a caracterização do objeto licitado, uma vez que a ampliação da Escola Municipal Pedro Coelho Portilho, referia-se à construção de uma cozinha, refeitório, e banheiros para atender os alunos.

Desta forma, pode se verificar que o Projeto Básico deste certame se apresentou em desacordo com as prescrições consignadas no artigo 6º, IX, da Lei 8.666/93 que conceitua Projeto Básico e elenca seus elementos mínimos, conforme apresenta-se a seguir.



Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - **conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra** ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) **identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra**, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) **informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos**, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados; (grifamos)

Ademais, destacamos que a Orientação Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria em Obras Públicas OT IBRAOP 01/2006 apresenta detalhado delineamento das necessidades relacionadas a cada tipo de obra, visando a perfeita caracterização de seu objeto e quantificação dos custos do empreendimento e, neste sentido, elenca como necessários às obras de edificações a existência de Projeto de Instalações Hidráulicas, Projeto de Instalações Elétricas e Projeto Estrutural, dentre outros.

A ausência de tais elementos no Projeto Básico da obra em apreço acarreta uma série de indefinições acerca do objeto licitado, implicando em dúvidas quanto ao seu perfeito dimensionamento e a sua correta forma de execução, trazendo risco não somente para a conclusão do empreendimento como também para a sua solidez.



### **3.8.3. Responsáveis**

#### **3.8.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

##### **3.8.3.1.1. Conduta**

Deixar de assegurar que o Projeto Básico possuísse os elementos técnicos mínimos necessários à caracterização do objeto licitado.

##### **3.8.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância da insuficiência do Projeto Básico antes da elaboração final do edital levou a uma contratação irregular e trouxe riscos a todo o empreendimento.

##### **3.8.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Presidente da CPL, no exercício da função, observasse o artigo 6º, IX, alíneas “a” a “f”, da Lei 8.666/93 e atentasse para as disposições da OT IBRAOP 001/2006.

#### **3.8.3.2. Massao Paulo Watanabe, Prefeito Municipal**

##### **3.8.3.2.1. Conduta**

Autorizar procedimento licitatório sem que o Projeto Básico possuísse os elementos técnicos mínimos necessários à caracterização do objeto licitado.

##### **3.8.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A autorização para a realização de procedimento licitatório com Projeto Básico sem todos os elementos técnicos necessários à caracterização do objeto licitado levou a uma contratação irregular e trouxe riscos a todo o empreendimento ane a falta de clareza do objeto.



### **3.8.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do Gestor que se certificasse que o Projeto Básico continha os elementos técnicos mínimos necessários à caracterização do objeto antes de autorizar o prosseguimento ao certame licitatório.

### **3.8.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.8.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

Buscando contrapor o apontamento da equipe técnica, a defesa sustenta que “todos os elementos necessários para a caracterização dos serviços, sua metodologia de execução, a especificação e o quantitativo dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, constam do Projeto Arquitetônico, do Memorial Descritivo e da Planilha Orçamentária”, tendo os documentos citados pela defesa sido juntados aos presentes autos (Doc. Control-P nº 29964/2016, fls. 36/44).

Desta forma, apesar de não terem sido elaborados o Projeto Estrutural, o Projeto de Instalações Elétricas e o Projeto de Instalações Hidrossanitárias, a defesa sustenta que todos os elementos que deveriam constar nas referidas peças técnicas poderiam ser aferidos por meio do Projeto Arquitetônico, do Memorial Descritivo e da Planilha Orçamentária.

Por fim, a defesa afirma que as informações que integram o Projeto Arquitetônico, o Memorial Descritivo e a Planilha Orçamentária permitiriam a análise de todos os elementos descritos no inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93 e requer que seja relevada a falta dos Projetos Estrutural, de Instalações Elétricas e de Instalações Hidrossanitárias.

#### **3.8.4.2. Massao Paulo Watanabe**

Buscando contrapor o apontamento da equipe técnica, a defesa sustenta que “todos os elementos necessários para a caracterização dos serviços, sua



metodologia de execução, a especificação e o quantitativo dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, constam do Projeto Arquitetônico, do Memorial Descritivo e da Planilha Orçamentária”, tendo os documentos citados pela defesa sido juntados aos presentes autos (Doc. Control-P nº 27654/2016, fls. 10/18).

Desta forma, apesar de não terem sido elaborados o Projeto Estrutural, o Projeto de Instalações Elétricas e o Projeto de Instalações Hidrossanitárias, a defesa sustenta que todos os elementos que deveriam constar nas referidas peças técnicas poderiam ser aferidos por meio do Projeto Arquitetônico, do Memorial Descritivo e da Planilha Orçamentária.

Por fim, a defesa afirma que as informações que integram o Projeto Arquitetônico, o Memorial Descritivo e a Planilha Orçamentária permitiriam a análise de todos os elementos descritos no inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/93 e requer que seja relevada a falta dos Projetos Estrutural, de Instalações Elétricas e de Instalações Hidrossanitárias.

### 3.8.5. Conclusão da equipe técnica

Apesar da defesa afirmar categoricamente que todos os elementos que constariam no Projeto Estrutural, no Projeto de Instalações Elétricas e no Projeto de Instalações Hidrossanitárias estariam no Projeto Arquitetônico, no Memorial Descritivo e na Planilha Orçamentária, verifica-se que tal afirmação se mostra extremamente disforme da realidade, podendo, inclusive, tal fato ser constatado nos próprios documentos apresentados pela defesa.

Primeiramente é importante que se destaque que o orçamento de uma obra é a avaliação do seu custo total **tendo como base os preços dos insumos praticados no mercado (ou valores de referência) e levantamento de quantidades de materiais e serviços obtidos a partir do conteúdo dos projetos e do memorial descritivo**. Ou seja, a partir dos projetos e do memorial descritivo do empreendimento é que se pode levantar quais serviços e materiais serão



necessários à execução da obra, bem como qual será a quantidade necessária destes serviços e materiais.

Desta forma, não se acolhe o argumento da defesa de que em razão da ausência dos projetos estrutural, de instalações elétricas e de instalações hidrossanitárias as informações inerentes a estes projetos estariam na planilha orçamentária da obra em questão.

Ademais, considerada a inexistência dos projetos estrutural, de instalações elétricas e de instalações hidrossanitárias, a consignação de quantidades para serviços na planilha orçamentária que se refiram a estrutura e fundações, a instalações elétricas e a instalações hidrossanitárias se revelam como sendo um “chute” do orçamentista que não possui elementos técnicos para estimar tais serviços. Como exemplo tomemos a fundação, o memorial descritivo apresentado pela defesa somente apresenta as seguintes informações acerca das fundações:

#### 1 – FUNDAÇÕES

- A) As fundações serão executadas com sapatas de concreto armado fck 15 Mpa.
- B) As vigas baldramas terão seção 15x30 cm e serão armadas com 2 Ø 3/8” na parte inferior e 2 Ø 5/16” na parte superior da seção, estribos em 4,2mm a cada 15cm e concreto fck 15 Mpa.

Conforme pode-se constatar, o Memorial Descritivo apenas informa que as sapatas da fundação serão executadas com concreto armado com o fck de 15 Mpa, não havendo qualquer informação sobre as dimensões das sapatas ou ainda quantas sapatas serão executadas e aonde as sapatas serão executadas. O Projeto Arquitetônico também não apresenta estas informações, no entanto, a Planilha Orçamentária, consignou que eram necessários 6,63 m<sup>3</sup> de concreto armado para a execução das sapatas sem que houvesse qualquer evidência nos autos do processo licitatório que levassem a essa conclusão. Desta forma, os licitantes não detinham informações de como deveriam ser executadas as sapatas, bem como a própria Administração.



Assim como as sapatas, diversos são os serviços que deveriam ser levantados por meio dos projetos estrutural, de instalações elétricas e de instalações hidrossanitárias que não possuem informações que permitam a sua caracterização e dimensionamento no projeto arquitetônico e no memorial descritivo do certame licitatório em questão.

Por todo exposto, não se concede guarida aos argumentos apresentados pela defesa, uma vez que restou claro que o Projeto Básico do certame, composto exclusivamente pelo Projeto Arquitetônico, pelo Memorial Descritivo e pela Planilha Orçamentária, não possui todas as informações necessárias a plena caracterização do objeto licitado, em afronta ao que prescreve o inciso IX, art. 6º, da Lei nº 8.666/93.

### **3.8.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Massao Paulo Watanabe** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB11** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## **3.9. ACHADO nº 9: AUSÊNCIA DE ART DO PROJETO BÁSICO (ITEM 2.3.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

### **3.9.1. Classificação de irregularidade**

**GB 11. Licitação Grave.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).



### 3.9.2. Situação encontrada

Em análise dos autos do processo licitatório do Convite nº 17/2012, a equipe técnica constatou que constam do Projeto Básico Memorial Descritivo, Cronograma Físico-Financeiro e Planilha Orçamentária elaborados pelo Eng. Civil Sidiney Jorge Lipori, CREA 10.664/VD-MT, entretanto não consta nenhuma ART que registre a autoria das referidas peças técnicas junto ao CREA/MT.

A ausência da ART das referidas peças técnicas se apresenta em desconformidade com a Lei nº 6.496/77, que versa sobre a instituição da ART e autoriza a criação do CONFEA, uma vez que esta prescreve em seu artigo 1º a sujeição de todos os contratos para execução de obras e serviços de engenharia à Anotação de Responsabilidade Técnica, bem como atribuiu à ART o condão de definir **para todos os efeitos legais** os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia.

Art 1º - **Todo contrato**, escrito ou verbal, **para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia**, à Arquitetura e à Agronomia **fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART).**

Art 2º - **A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia**, arquitetura e agronomia. (grifamos)

Ademais, sobre a responsabilidade dos gestores em exigirem a apresentação das ART, apresentamos o entendimento do Colendo Tribunal de Contas da União – TCU, consolidado na forma da Súmula nº 260:

É dever do gestor exigir apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART referente a projeto, execução, supervisão e fiscalização de obras e serviços de engenharia, com indicação do responsável pela elaboração de plantas, orçamento-base, especificações técnicas, composições de custos unitários, cronograma físico-financeiro e outras peças técnicas.



### **3.9.3. Responsável**

#### **3.9.3.1. Massao Paulo Watanabe, Prefeito Municipal**

##### **3.9.3.1.1. Conduta**

Autorizar procedimento licitatório sem que elementos técnicos do projeto básico tivessem a autoria devidamente registrada no CREA/MT.

##### **3.9.3.1.2. Nexo de Causalidade**

Ao autorizar o procedimento licitatório sem que elementos técnicos que compunham o Projeto Básico estivessem com a autoria devidamente registrada no CREA/MT, contrariou disposição do art.1º da Lei nº 6.496/77 e fragilizou a responsabilização do autor dos referidos elementos técnicos em razão de possíveis erros ou omissões nos projetos.

##### **3.9.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do Gestor que antes de autorizar a licitação atentasse para a necessária existência da ART de todas as peças técnicas integrantes do Projeto Básico.

### **3.9.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.9.4.1. Massao Paulo Watanabe**

A defesa afirma que juntou aos autos documentos (Doc. Control-P nº 27654/2016, fls. 20/21) que comprovariam que teria sido emitida a ART relativa a elaboração do projeto e afirma que o Memorial Descritivo, o Cronograma Físico-Financeiro e a Planilha Orçamentária são peças integrantes do Projeto Básico para o qual teria sido emitida a correspondente ART.



### 3.9.5. Conclusão da equipe técnica

Assiste razão à defesa quando afirma que o Memorial Descritivo, o Cronograma Físico-Financeiro e a Planilha Orçamentária são peças integrantes do Projeto Básico, de igual forma o Projeto Arquitetônico também é peça integrante do Projeto Básico, bem como os projetos estrutural, de instalações elétricas e de instalações hidrossanitárias, se existissem, também integrariam o Projeto Básico do certame. Neste sentido, tem-se que o Projeto Básico não se confunde com o Projeto Arquitetônico conforme a defesa busca induzir esta Corte ao afirmar que ART que fora juntadas aos autos (ART nº 1364234 – Doc. Control-P nº 27654/2016, fls. 20/21), que registrou a responsabilidade pela atividade técnica de projeto arquitetônico de edificações, serviria para registrar também a responsabilidade pela confecção do Memorial Descritivo e do Orçamento, que são atividades técnicas distintas.

	Anotação de Responsabilidade Técnica - ART Lei nº 5.496, de 7 de Dezembro de 1977		CREA-MT	ART de PRESTAÇÃO DE SERVIÇO	
	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do MT			1364234 Motivo: NORMAL	
1. Responsável Técnico					
SIDINEY JORGE LIPORI					
Título Profissional: * Engenheiro Civil			RNP: 2602684171		
Empresa: NENHUMA EMPRESA			Registro: SP60294450		
			Registro: 0		
2. Dados do Contrato					
Contratante: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO			CPF/CNPJ: 1504037/0001-27		
Endereço: RUA PARAIBA			Nº 365		
Cidade: SÃO JOSÉ DO RIO CLARO		Bairro: centro			
UF: MT		CEP: 78435000			
Valor: 10.000,00		Honorários: 10.000,00			
3. Dados da Obra/Serviço					
Proprietário: PREFEITURA DE SÃO JOSÉ DO RIO CLARO			CPF/CNPJ: 15.024.837/0001-27		
Endereço: RUA TARLEY ROSSI VILELA, QUADRA 59, LT 10a14/35a38			Nº		
Cidade: SÃO JOSÉ DO RIO CLARO		Bairro: JD RIO CLARO			
UF: MT		CEP: 78435000			
Data de Início: 23/04/2012    Previsão de término: 23/04/2013					
Custo da Obra: 120000,00		Dimensão: 224,00			
4. Atividade Técnica					
1	Projeto	Edificações - Arquitetônico	224,00	M2	
2	Placabilização	Edificações - Arquitetônico	224,00	M2	
Após a conclusão das atividades técnicas o profissional deverá proceder a baixa desta ART.					



Por todo exposto, não se concede guarida aos argumentos apresentados pela defesa, uma vez que restou claro que a ART apresentada se refere à realização de projeto arquitetônico de edificações, não registrando os serviços referentes à confecção de memorial descritivo, de cronograma físico-financeiro e de orçamento da obra, de tal forma que estas peças técnicas permanecem sem o registro da devida ART implicando na confirmação da irregularidade apontada no presente achado de auditoria.

### **3.9.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade do senhor **Massao Paulo Watanabe** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB11** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## **3.10. ACHADO nº 10: AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DOS CUSTOS UNITÁRIOS E DO BDI (ITEM 2.3.1.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

### **3.10.1. Classificação de irregularidade**

**GB 11. Licitação Grave.** Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

### **3.10.2. Situação encontrada**

Analisando os autos do processo licitatório do Convite nº 17/2012, em especial a planilha orçamentária elaborada pelo Eng. Civil Sidiney Jorge Lipori, CREA 10.664/VD-MT, não foi possível verificar o detalhamento do BDI adotado, em verdade não foi possível sequer verificar o BDI adotado uma vez que na planilha



orçamentária não consta diferenciação entre os custos e o preço da execução de cada serviço. Com efeito, a planilha orçamentária apresenta apenas valores unitários e totais o que leva a inferir-se que estes se tratam de preços. Entendimento que é corroborado pelo fato do somatório dos valores totais ter se consubstanciado no valor total do Orçamento da Administração.

Considerando que o BDI é parcela dos preços das obras a necessidade de seu detalhamento deriva da hermenêutica do artigo 6º, IX, “f” c/c artigo 7º, §2º, II da Lei nº 8.666/93.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

(...)

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

(...)

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Ainda sobre a necessidade de detalhamento dos encargos sociais e do BDI ressaltamos que o egrégio Tribunal de Contas da União – TCU pacificou entendimento sobre a matéria na forma da Súmula nº 258.

As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.



### **3.10.3. Responsáveis**

#### **3.10.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

##### **3.10.3.1.1. Conduta**

Dar seguimento a processo licitatório cuja planilha orçamentária apresentava desconformidade com o art. 6º, IX, "f" c/c art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/1993.

##### **3.10.3.1.2. Nexo de Causalidade**

Ao dar seguimento ao processo licitatório com planilha orçamentária que não permita a extada definição e quantificação do BDI impossibilitou a identificação de possíveis sobrepreços decorrentes da apropriação inadequado dos percentuais adotados na composição deste.

##### **3.10.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Presidente da CPL, no exercício da função, verificasse se a planilha orçamentária do Projeto Básico estava de acordo com as determinações da Lei 8.666/1993 antes de dar seguimento ao certame licitatório.

#### **3.10.3.2. Mateus de Oliveira Camargo, Assessor Jurídico**

##### **3.10.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer favorável ao seguimento do processo licitatório ainda que a planilha orçamentária estivesse em desconformidade com o art. 6º, IX, "f" cc/ art. 7º, §2º, II da Lei 8.666/1993.

##### **3.10.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se



consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

### **3.10.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Assessor Jurídico, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se o procedimento licitatório atendia todas as exigências legais, incluindo-se a compatibilidade da planilha orçamentária com as determinações da Lei 8.666/1993.

### **3.10.3.3. Massao Paulo Watanabe, Prefeito Municipal**

#### **3.10.3.3.1. Conduta**

Autorizar a realização de procedimento licitatório sem que o BDI estivesse devidamente detalhado no orçamento.

#### **3.10.3.3.2. Nexo de Causalidade**

Ao autorizar procedimento licitatório com o Projeto Básico com deficiência na sua orçamentação, impossibilitou a identificação de possíveis sobrepreços decorrentes da apropriação inadequada dos percentuais adotados na composição do BDI.

#### **3.10.3.3.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar que o Prefeito antes de autorizar a licitação se certificasse se o Projeto Básico estava de acordo com o art. 6º IX e X, 7º e 12º da Lei 8.666/93 apresentando e quantificando o objeto de forma mais clara e objetiva possível.



### **3.10.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.10.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

A defesa inicia admitindo que a planilha orçamentária do certame não possui a indicação do BDI adotado pela Administração na formulação do orçamento.

No entanto, a defesa salienta que consta na planilha orçamentária uma coluna indicando o código SINAPI referente a cada serviço consignado na planilha, de tal forma que ao se comparar os valores dos serviços na planilha orçamentária com os valores de referência no SINAPI para o mês de abril/2012, identifica-se uma diferença de 25%, ressalvados alguns itens que teriam sido arredondados, que representaria o BDI.

Assim, a defesa afirma que, apesar de o BDI não constar na planilha orçamentária, ele pode ser identificado da forma descrita, de tal forma que entende deveria ser relevada a sua ausência.

Por fim, o defendente sustenta que responsabilizá-lo pela presente irregularidade não seria algo justo uma vez que entende que se estaria exigindo que detivesse conhecimento técnico específico, que na qualidade de Presidente da Comissão Permanente de Licitação não detêm, para identificar ausência de informação que deveria integrar determinada peça de engenharia.

#### **3.10.4.2. Mateus de Oliveira Camargo**

O Sr. Mateus de Oliveira Camargo não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarado revel por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 140624/2017).

#### **3.10.4.3. Massao Paulo Watanabe**

A defesa inicia admitindo que a planilha orçamentária do certame não possui a indicação do BDI adotado pela Administração na formulação do orçamento.



No entanto, a defesa salienta que consta na planilha orçamentária uma coluna indicando o código SINAPI referente a cada serviço consignado na planilha, de tal forma que ao se comparar os valores dos serviços na planilha orçamentária com os valores de referência no SINAPI para o mês de abril/2012, identifica-se uma diferença de 25%, ressalvados alguns itens que teriam sido arredondados, que representaria o BDI.

Assim, a defesa afirma que, apesar de o BDI não constar na planilha orçamentária, ele pode ser identificado da forma descrita, de tal forma que entende deveria ser relevada a sua ausência.

Por fim, o defendente sustenta que responsabilizá-lo pela presente irregularidade não seria algo justo uma vez que entende que se estaria exigindo que detivesse conhecimento técnico específico, que na qualidade de Prefeito Municipal não detêm, para identificar ausência de informação que deveria integrar determinada peça de engenharia.

### **3.10.5. Conclusão da equipe técnica**

A própria defesa admite que na planilha orçamentária não constam informações acerca do BDI adotado pela Administração para a formulação do orçamento.

Apesar da defesa sustentar que é possível identificar que foi adotado o BDI de 25%, comparando-se os preços constantes na referida planilha com os custos dos correspondentes serviços no mês de abril/2012 no SINAPI, a eventual identificação **do percentual total do BDI** adotado pela Administração não possui o condão de afastar a irregularidade apontada pela equipe técnica no presente achado de auditoria, posto não adentrar no cerne da questão suscitada neste.

Conforme exposto inicialmente no presente achado, a determinação legal expressa no inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93 impõe que as obras e serviços somente sejam licitadas quando houver orçamento detalhado no qual esteja



especificado todos os custos que o compõe, ou seja, a mera identificação do BDI adota pela Administração não garante o cumprimento desta disposição legal, posto ser o BDI parcela do preço e, ainda, representar uma fração relevante do valor total da obra.

Desta forma, é necessário que se motive cada rubrica dos custos indiretos, com indicação precisa e memorial de cálculo transparente da taxa de BDI utilizada.

Assim, conforme foi devidamente ressaltado no presente achado de auditoria, as Cortes de Contas pátrias entendem que o detalhamento do BDI também deve integrar o orçamento que compõe o projeto básico, vide o entendimento do Tribunal de Contas da União consolidado na forma da Súmula nº 258, já apresentada nos presentes autos.

Outro ponto suscitado pela defesa que não merece guarida está no fato desta sustentar que os defendentes não poderiam ser responsabilizados pela presente irregularidade, pois, de acordo com o seu entendimento, estar-se-ia exigindo que estes detivessem conhecimento técnico específico para identificar a ausência de informações que deveriam integrar determinada peça de engenharia.

Tal entendimento não deve prosperar, a ausência de indicação e detalhamento do BDI é uma inconsistência grosseira passível de ser aferida por um homem médio minimamente diligente. Conforme visto anteriormente, a exigência de detalhamento do BDI deriva diretamente do texto legal, sendo ratificada, inclusive, em súmula do TCU, devendo, portanto, a existência de indicação do percentual de BDI e a existência de sua memória de cálculo serem objeto de verificação dos representados durante o curso das licitações de obra e serviços.

Por óbvio que não se exige que estes emitam juízo de valor acerca dos percentuais apropriados nas rubricas do BDI, ou ainda acerca da fórmula utilizada para o seu cálculo, posto que para tanto é necessário certo conhecimento técnico sobre orçamentação de obras. No entanto, verificar a existência de indicação do



percentual de BDI adotado e a existência de detalhamento da memória de cálculo deste BDI é algo que não exige conhecimentos específicos e era a obrigação dos agentes representados em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria.

Por todo o exposto, refuta-se os argumentos apresentados pela defesa, implicando na confirmação da irregularidade apontada no presente achado de auditoria.

### **3.10.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos, Mateus de Oliveira Camargo e Massao Paulo Watanabe** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **GB11** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.11. ACHADO nº 11: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (ITEM 2.4.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.11.1. Classificação de irregularidade**

**HB 05. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

#### **3.11.2. Situação encontrada**

Analisando o instrumento contratual nº 043/2012 a equipe técnica constatou que este não apresenta em seus termos cláusula que delimite a sua vigência. As cláusulas contratuais restringem-se a delimitar apenas o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a execução da obra, conforme pode ser verificado no item 5.1 da Cláusula Quinta – Prazo e Prorrogação.



### 5.0 - CLÁUSULA QUINTA - PRAZO E PRORROGAÇÃO

5.1 - O prazo de execução da presente obra é de 180 (cento e vinte) dias, contados da data da Primeira Ordem de Serviço de execução, podendo este prazo ser suspenso, interrompido ou prorrogado de comum acordo ou por interesse público, desde que devidamente justificado.

5.2 - Deverão ser integralmente obedecidos os prazos parciais e totais previsto no Cronograma Físico-Financeiro, apresentado pela Proponente vencedora do certame.

(...)

*Fonte: Contrato nº 043/2012*

Ao não especificar em seus termos o prazo de vigência contratual o Contrato nº 042/2012 passa a ter vigência indeterminada, o que é expressamente proibido pela legislação de regência, conforme depreende-se da hermenêutica do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado. (grifamos)

### 3.11.3. Responsáveis

#### 3.11.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação

##### 3.11.3.1.1. Conduta

Elaborar contrato sem cláusula que delimite a vigência contratual.

##### 3.11.3.1.2. Nexos de Causalidade

A não delimitação da vigência contratual implicou na formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.



### **3.11.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar da Presidente da Comissão Permanente de Licitação observância à vedação constante do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

### **3.11.3.2. Mateus de Oliveira Camargo, Assessor Jurídico**

#### **3.11.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer aprovando minuta de edital e, conseqüentemente, do contrato ainda que este não possuísse cláusula que definisse a vigência contratual.

#### **3.11.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

#### **3.11.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Assessor Jurídico, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se a minuta do contrato estava de acordo com as exigências da Lei 8.666/1993.

### **3.11.3.3. Massao Paulo Watanabe, Prefeito Municipal**

#### **3.11.3.3.1. Conduta**

Firmar contrato sem cláusula que delimite a vigência contratual.



### **3.11.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A não observância da ausência de cláusula que delimitasse a vigência contratual implicou na formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

### **3.11.3.3.3. Culpabilidade**

Como autoridade signatária, era razoável esperar do Senhor Prefeito que antes da assinatura do contrato, diretamente ou por meio de assessoria, verificasse se o Contrato possuía as informações necessárias à sua regular concepção, atentando-se nesse caso especialmente à vedação constante do art. 57, §3º da Lei 8.666/93.

### **3.11.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.11.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

Em resposta ao apontamento efetuado pela equipe técnica, a defesa afirma que o contrato em questão “é por objeto e não por prazo”. Neste sentido, sustenta que os contratos por objeto se caracterizam pelo fim perseguido, de tal forma que a sua conclusão se dá com a entrega do seu objeto e, assim, ressalta que o contrato de obra pública é condicionado pela entrega da obra, momento em que este poderá ser finalizado.

Seguindo em sua tese, a defesa sustenta que os efeitos do prazo nos contratos por escopo se diferem dos efeitos nos contratos por prazo certo, posto que nestas duas modalidades o lapso temporal desempenha funções bem distintas. No contrato por escopo, o prazo não serviria a definição do objeto, mas apenas à delimitação do tempo concedido para a sua entrega, enquanto que nos contratos por prazo certo, o prazo definiria a própria extensão e valor do objeto.



Neste sentido, a defesa ressalta que nos contratos por escopo o vencimento do prazo não provoca “a conclusão automática do contrato”, diferentemente dos contratos por prazo certo, nos quais findo o prazo é cessada a prestação do serviço.

A defesa conclui que “no contrato de obras, ao revés de ser limite inexorável a pôr fim à relação contratual, o prazo opera como obrigação temporal para a entrega da obra, ou seja: é o período em que, findo, deverá o contratado entregar o objeto, sob pena de operar-se sua mora, se culpa houver”(sic) e apresenta os seguintes ensinamentos de Hely Lopes Meireles:

A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que es extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público, ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato.

Nos demais contratos, como no de empreitada de obra pública, não se exige, nem se justifica cláusula de prorrogação, porque o contrato não se extingue pela fluência do prazo fixado, mas sim pela conclusão da obra. Nestes contratos o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e será prorrogado (com ou sem mora das partes) tantas vezes quantas sejam necessárias para a conclusão da obra independentemente de previsão contratual. (Licitação e Contrato Administrativo, ed. RT, 10ª ed., p. 230)

Por fim, a defesa afirma que o contrato se refere a um contrato de obra, ou seja, um contrato por escopo e, neste sentido, afirma que o prazo estava delimitado na Cláusula Quinta:

#### 5.0 – CLÁUSULA QUINTA – PRAZO E PRORROGAÇÃO

5.1 – O Prazo de execução da presente obra é de 180 (cento e oitenta) dias, contados da Primeira Ordem de Serviço de Execução, podendo este prazo ser suspenso, interrompido ou prorrogado de comum acordo ou por interesse público, desde que devidamente justificado.

5.2 – Deverão ser integralmente obedecidos os prazos parciais e totais previstos no Cronograma Físico-Financeiro, apresentado pela proponente vencedora do certame. (sic)



#### 3.11.4.2. Mateus de Oliveira Camargo

O Sr. Mateus de Oliveira Camargo não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarado revel por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 140624/2017).

#### 3.11.4.3. Massao Paulo Watanabe

Em resposta ao apontamento efetuado pela equipe técnica, a defesa afirma que o contrato em questão “é por objeto e não por prazo”. Neste sentido, sustenta que os contratos por objeto se caracterizam pelo fim perseguido, de tal forma que a sua conclusão se dá com a entrega do seu objeto e, assim, ressalta que o contrato de obra pública é condicionado pela entrega da obra, momento em que este poderá ser finalizado.

Seguindo em sua tese, a defesa sustenta que os efeitos do prazo nos contratos por escopo se diferem dos efeitos nos contratos por prazo certo, posto que nestas duas modalidades o lapso temporal desempenha funções bem distintas. No contrato por escopo, o prazo não serviria a definição do objeto, mas apenas à delimitação do tempo concedido para a sua entrega, enquanto que nos contratos por prazo certo, o prazo definiria a própria extensão e valor do objeto.

Neste sentido, a defesa ressalta que nos contratos por escopo o vencimento do prazo não provoca “a conclusão automática do contrato”, diferentemente dos contratos por prazo certo, nos quais findo o prazo é cessada a prestação do serviço.

A defesa conclui que “no contrato de obras, ao revés de ser limite inexorável a pôr fim à relação contratual, o prazo opera como obrigação temporal para a entrega da obra, ou seja: é o período em que, findo, deverá o contratado entregar o objeto, sob pena de operar-se sua mora, se culpa houver”( *sic*) e apresenta os seguintes ensinamentos de Hely Lopes Meireles:



A extinção do contrato pelo término de seu prazo é a regra dos ajustes por tempo determinado. Necessário é, portanto, distinguir os contratos que se extinguem pela conclusão de seu objeto e os que terminam pela expiração do prazo de sua vigência: nos primeiros, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra sem sanções contratuais; nos segundos o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado, e assim sendo, expirado o prazo, extingue-se o contrato, qualquer que seja a fase de execução de seu objeto, como ocorre na concessão de serviço público, ou na simples locação de coisa por tempo determinado. Há, portanto, prazo de execução e prazo extintivo do contrato.

Nos demais contratos, como no de empreitada de obra pública, não se exige, nem se justifica cláusula de prorrogação, porque o contrato não se extingue pela fluência do prazo fixado, mas sim pela conclusão da obra. Nestes contratos o prazo é apenas limitativo do cronograma físico, e será prorrogado (com ou sem mora das partes) tantas vezes quantas sejam necessárias para a conclusão da obra independentemente de previsão contratual. (Licitação e Contrato Administrativo, ed. RT, 10ª ed., p. 230)

Por fim, a defesa afirma que o contrato se refere a um contrato de obra, ou seja, um contrato por escopo e, neste sentido, afirma que o prazo estava delimitado na Cláusula Quinta:

**5.0 – CLÁUSULA QUINTA – PRAZO E PRORROGAÇÃO**

5.1 – O Prazo de execução da presente obra é de 180 (cento e oitenta) dias, contados da Primeira Ordem de Serviço de Execução, podendo este prazo ser suspenso, interrompido ou prorrogado de comum acordo ou por interesse público, desde que devidamente justificado.

5.2 – Deverão ser integralmente obedecidos os prazos parciais e totais previstos no Cronograma Físico-Financeiro, apresentado pela proponente vencedora do certame. (*sic*)

**3.11.5. Conclusão da equipe técnica**

Considerando os argumentos apresentados pela defesa, inicialmente se faz necessário esclarecer que prazo de vigência e prazo de execução são coisas distintas. O prazo de vigência se inicia, em regra, no momento em que o contrato está apto a produzir efeitos, estendendo-se até o momento em que ambas as partes cumprem todas as suas obrigações. Já o prazo de execução se refere ao tempo que dispõe o contratado para executar o objeto contratado, ou seja, para cumprir a sua obrigação principal. Desta forma, verifica-se que o prazo de vigência pode coincidir ou ultrapassar o prazo de execução, haja vista que deve englobar o tempo necessário para a execução da obrigação principal pelo contrato, bem como o tempo



necessário para cumprimento das obrigações contratuais acessórias de ambas as partes.

Em outras palavras, o contratado executa o objeto do contrato e então a Administração contratante disporá, via de regra, de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento.

Destaca-se, na oportunidade, que esta Corte de Contas externou, por meio da Resolução de Consulta nº 13/2015, entendimento convergente ao acima exposto, conforme pode se verificar a seguir:

- 1) os prazos de execução, de conclusão e de entrega do objeto contratual devem ser compatíveis com o prazo de vigência dos contratos administrativos de obras públicas, permitindo-se que nos contratos de obras o prazo contratual seja superior em até 90 dias do que o prazo de execução da obra, para fins de recebimento;

Assim, enquanto o prazo de execução delimita o tempo no qual o contratado deverá cumprir a sua obrigação, o prazo de vigência, de certa forma, delimita o limite temporal no qual a própria Administração deverá realizar as suas obrigações a fim de dar plena quitação ao ajuste contratual.

Isto posto, embora acompanhamos o entendimento exposto pela defesa de que o transcorrer dos prazos estabelecidos nos contratos por escopo, nos quais se incluem os de execução de obras públicas, opere efeitos diferentes daqueles relativos aos contratos por prazo certo, ressaltamos que tal fato não representa permissivo para que os contratos firmados pela Administração sejam omissos e deixem de indicar expressamente os seus prazos de execução e de vigência.

Por todo o exposto, não se acolhem os argumentos da defesa visto estes não terem afastado a irregularidade identificada pela equipe técnica no presente achado de auditoria, qual seja, a formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.



### 3.11.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos, Mateus de Oliveira Camargo e Massao Paulo Watanabe** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB05** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### 3.12. ACHADO nº 12: PERMISSÃO DE ADIANTAMENTO DE PARTE DO VALOR CONTRATUAL (ITEM 2.4.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

#### 3.12.1. Classificação de irregularidade

**HB 05. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

#### 3.12.2. Situação encontrada

A cláusula 4.3 do Contrato nº 043/2012 apresenta autorização expressa para a realização de adiantamento de até 5% dos valores contratuais, conforme pode se verificar a seguir:

4.3 - Dada a Ordem de Serviço pelo CONTRATANTE, a CONTRATADA poderá receber uma medição de até 5% (cinco por cento) do valor total do Contrato a Título de Mobilização de Equipamentos e Montagem de Canteiro de Obra, conforme previsto em sua proposta.

*Fonte: Contrato 043/2012*

No entanto, esta prática se apresenta em desconformidade com a disciplina da Lei 4.320/64, que estatui normas de direito financeiro para os entes públicos, uma vez que conforme disposições do seu artigo 63 a despesa somente



poderá ser paga após sua liquidação e esta por sua vez será pautada, dentre outros aspectos, na comprovação inequívoca da efetiva prestação dos serviços.

Art. 62. **O pagamento da despesa só será efetuado** quando ordenado **após sua regular liquidação**.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - A origem e o objeto do que se deve pagar;

II - A importância exata a pagar;

III - A quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º **A liquidação da despesa por** fornecimentos feitos ou **serviços prestados terá por base:**

I - O contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - A nota de empenho;

III - **Os comprovantes** da entrega de material ou **da prestação efetiva do serviço**. (grifamos)

### 3.12.3. Responsáveis

#### 3.12.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação

##### 3.12.3.1.1. Conduta

Elaborar contrato com cláusula permissiva para realização de pagamento antecipado a CONTRATADA.

##### 3.12.3.1.2. Nexo de Causalidade

A permissão indevida consignada no contrato gerou a possibilidade de se realizar pagamento antecipado à CONTRATADA.

##### 3.12.3.1.3. Culpabilidade

Era razoável esperar da Comissão Permanente de Licitação a verificação de cláusulas eivadas de nulidade.



### **3.12.3.2. Mateus de Oliveira Camargo, Assessor Jurídico**

#### **3.12.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer aprovando a minuta do edital e, conseqüentemente, do contrato ainda que este possuísse cláusula eivada de nulidade.

#### **3.12.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

#### **3.12.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Assessor Jurídico, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse a existência de cláusulas eivadas de nulidade no edital e na minuta do contrato.

### **3.12.3.3. Massao Paulo Watanabe, Prefeito Municipal**

#### **3.12.3.3.1. Conduta**

Firmar contrato contento cláusula permitindo pagamento antecipado à CONTRATADA.

#### **3.12.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A ausência de verificação de nulidade da cláusula gerou a possibilidade de se realizar, de forma indevida, pagamento antecipada à CONTRATADA.



### **3.12.3.3.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar do Prefeito Municipal a verificação de cláusulas eivadas de nulidade no contrato antes da sua formalização.

### **3.12.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.12.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

A defesa sustenta que é comum que seja previsto e pago o equivalente a 5% do valor contratado a título de mobilização, afirmando, inclusive, que tal prática estaria contemplada na tabela SINAPI e, assim, ressalta que ocorrências deste tipo não haviam sido consideradas irregulares por esta Corte.

A defesa destaca ainda que deve ser considerado que a empresa contratada possui sede na cidade de Cuiabá-MT, de tal forma que “à partir do momento que desloca pessoal, equipamentos e executa trabalhos de medição, demarcação e identificação da obra, obviamente já está realizando despesas e prestando serviços ao Contratante” (*sic*).

#### **3.12.4.2. Mateus de Oliveira Camargo**

O Sr. Mateus de Oliveira Camargo não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarado revel por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 140624/2017).

#### **3.12.4.3. Massao Paulo Watanabe**

A defesa sustenta que é comum que seja previsto e pago o equivalente a 5% do valor contratado a título de mobilização, afirmando, inclusive, que tal prática estaria contemplada na tabela SINAPI e, assim, ressalta que ocorrências deste tipo não haviam sido consideradas irregulares por esta Corte.



A defesa destaca ainda que deve ser considerado que a empresa contratada possui sede na cidade de Cuiabá-MT, de tal forma que “à partir do momento que desloca pessoal, equipamentos e executa trabalhos de medição, demarcação e identificação da obra, obviamente já está realizando despesas e prestando serviços ao Contratante” (*sic*).

### 3.12.5. Conclusão da equipe técnica

A mobilização e a desmobilização são custos das obras e devem estar devidamente detalhadas na planilha orçamentária, devendo serem medidas e pagas quando da sua efetiva realização. Atualmente, as Cortes de Contas pátrias entendem que os custos com mobilização, desmobilização, administração local e instalação de canteiro e acampamentos são custos diretos e, portanto, devem integrar a planilha orçamentária, conforme pode-se verificar no entendimento exposto por meio do Acórdão nº 1471/2008 do plenário do TCU<sup>3</sup>; no entanto, uma vez que a planilha orçamentária do contrato em questão não apresentou nenhuma composição referente aos serviços de mobilização e de desmobilização, tem-se que estes custos, se pertinentes a obra em questão, teriam sido apropriados como despesas indiretas, tendo sido incluídos no BDI, neste caso, não detalhado pela administração.

Destaca-se ainda que esta equipe técnica desconhece a recorrência da prática **ilegal** tida como comum pela defesa de pagar um adiantamento equivalente a até 5% do valor contratado a título de mobilização e, inclusive, diverge-se integralmente da afirmação da defesa de que esta prática estaria contemplada na

---

<sup>3</sup> 9.1.1. em futuras licitações, especifique no orçamento básico a composição do item Lucro e Despesas Indiretas (LDI), atentando para o estabelecido, especialmente, nos subitens 9.1.1 a 9.1.3 do Acórdão 325/2007-Plenário, a saber:

“9.1.1. os tributos IRPJ e CSLL não devem integrar o cálculo do LDI, nem tampouco a planilha de custo direto, por se constituírem em tributos de natureza direta e personalística, que oneram pessoalmente o contratado, não devendo ser repassados à contratante;

9.1.2 os itens Administração Local, Instalação de Canteiro e Acampamento e Mobilização e Desmobilização, visando a maior transparência, devem constar na planilha orçamentária e não no LDI;

9.1.3 o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados.”



tabela SINAPI. Em verdade, ao se consultar a tabela SINAPI para o mês de fevereiro de 2012, mês de referência utilizado pelo orçamento base da contratação em questão, constata-se realidade diametralmente oposta à afirmação efetuada pela defesa. Na referida tabela é possível identificar algumas composições para mobilização de equipamentos, como, por exemplo, a seguinte composição:

72733	MOBILIZACAO E DESMOBILIZACAO DE EQUIPAMENTO DE SONDAGEM A PERCUSSAO UN	409,07
-------	--	--------

Pelo exposto, não se acolhem os argumentos apresentados pela defesa visto que estes não afastaram a irregularidade da permissão de adiantamento de valores contratuais sem respaldo legal para tanto.

### 3.12.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos, Mateus de Oliveira Camargo e Massao Paulo Watanabe** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB05** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### 3.13. ACHADO nº 13: REPACTUAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL SEM EMBASAMENTO (ITEM 2.4.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

#### 3.13.1. Classificação de irregularidade

**HB 10. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 57, art. 65 c/c arts. 40, XI, 55, III da Lei 8.666/1993).

#### 3.13.2. Situação encontrada

O Contrato nº 043/2012 teve o seu valor alterado por meio do Primeiro Termo Aditivo, passando o seu valor global de **R\$ 146.464,30** (cento e quarenta e



seis mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e trinta centavos) para **R\$ 152.745,99** (cento e cinquenta e dois mil setecentos e quarenta e cinco reais e noventa e nove centavos).

O valor acrescido ao Contrato nº 043/2012, **R\$ 6.281,69** (seis mil duzentos e oitenta e um reais e sessenta e nove centavos), foi justificado como aumento no custo de aquisição do material.

### 1.0 - CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO DO ADITAMENTO

1.1 - Fica ajustado entre as partes que o item **6.2 - Cobertura com telha metálica com isolante térmico**, da planilha orçamentária da Ampliação da Escola Pedro Coelho Portilho, objeto do contrato supracitado, em razão de aumento no custo de aquisição do material, passará de R\$ 35,89 (Trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos) para R\$ 58,73 (Cinquenta e oito reais e setenta e três centavos). Fica aditivado o contrato original em 4.29% (Quatro vírgula vinte e nove por cento), sofrendo um acréscimo de **R\$ 6.281,69 (Seis mil duzentos e oitenta e um reais e sessenta e nove centavos)**, tudo conforme Parecer Técnico apresentado pelo Engenheiro Responsável, que fica fazendo parte integrante deste termo aditivo, independentemente da sua transcrição, conforme autoriza a Lei 8.666/93, art. 65, inciso I b.

Fonte: Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 043/2012

#### 1. Introdução:

A empresa executora solicitou a alteração do valor para o item 6.2 - "Cobertura com telha metálica com isolante térmico", já que o valor orçado de R\$ 35,89/m<sup>2</sup>, não está condizente com o valor de mercado.

#### 2. Alterações dos serviços:

Tendo em vista as cotações em empresas especializadas verificamos que só o valor da telha equivale ao da planilha, ainda tem o transporte, a colocação e acessórios como parafusos de fixação e cumeeiras.

Portanto o valor solicitado está de acordo com os preços praticados.



### 3. Valores:

As quantidades não foram acrescidas e sim o valor por metro quadrado e estão em tabela anexa com quantidades e custos, sendo que o valor de contrato é de R\$ 146.464,30 (cento e quarenta e seis mil e quatrocentos e sessenta e quatro reais e trinta centavos) e o Valor de Aditivo R\$ 6.281,69 (seis mil e duzentos e oitenta e um reais e sessenta e nove centavos), ou seja, acréscimo de 4,29% do total contratado.

*Fonte: Justificativa do Eng. Fiscal sobre o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 043/2012*

No entanto, a equipe técnica constatou que a alteração do valor contratual foi indevidamente enquadrada na hipótese do artigo 65, I, "b", da Lei 8.666/93, uma vez que o fato de a empresa contratada ter solicitado alteração do valor orçado por entender que este se encontrava incondizente com o valor de mercado não se relaciona com a hipótese elencada no referido dispositivo, visto tratar-se esta de hipótese em que, **a critério da administração**, o valor do contrato poderá, dentro dos limites legais, ser majorado ou diminuído **em razão de alteração dos quantitativos do objeto contratado**. Percebe-se ainda que, apesar do enquadramento legal utilizado, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 043/2012 não procedeu com nenhuma alteração dos quantitativos do objeto que foram pactuados no contrato.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

- a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;
- b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

- a) quando conveniente a substituição da garantia de execução;
  - b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;
  - c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;
  - d) (VETADO).
- d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração



da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) grifamos

Ademais, dado o intento do referido termo aditivo, qual seja a recomposição de preços de item integrante da planilha orçamentária, os fundamentos legais que autorizariam tal feito encontram-se inscritos no artigo 65, inciso II, “d”, Lei 8.666/93. Contudo, compulsando os documentos que integram o processo do referido aditivo, constata-se que a irregularidade ora apontada não se restringe ao enquadramento indevido da alteração do valor do Contrato nº 043/2012, vez que analisando o mérito da concessão da readequação de preços não foram identificados os pressupostos de direito para a recomposição do equilíbrio concedido, ou seja, não evidenciou-se a ocorrência de um evento posterior à formulação da proposta que possa ter agravado a situação do CONTRATADO frente as obrigações assumidas por este.

### **3.13.3. Responsáveis**

#### **3.13.3.1. Sidiney Jorge Lipori, Engenheiro Fiscal**

##### **3.13.3.1.1. Conduta**

Elaborar justificativa para alteração do valor contratual sem que se configurassem as condições previstas legalmente para tanto.

##### **3.13.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância das hipóteses de alteração do valor contratual levou a formalização de um termo aditivo ilegal que concedeu aumento indevido na remuneração a ser percebida pela CONTRATADA.



### **3.13.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o engenheiro fiscal verificasse a real oscilação no valor dos serviços contratados afim de aferir se esta justificaria o reequilíbrio econômico-financeiro.

### **3.13.3.2. Marcelo Leandro Martins Rosada, Assessor Jurídico**

#### **3.13.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer jurídico favorável ao aditamento contratual sem verificar se os pressupostos legais haviam sido atendidos, bem como sem atentar para o enquadramento legal no qual o aditamento estava sendo embasado.

#### **3.13.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância da ausência dos pressupostos legais para o aditamento contratual levou a formalização de um termo aditivo ilegal que concedeu aumento indevido na remuneração a ser percebida pela contratada.

#### **3.13.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que o Assessor Jurídico observasse a disciplina do artigo 65 da Lei 8.666/93 e verificasse se os motivos da alteração do valor contratual encontravam-se dentre os previstos no referido dispositivo.

### **3.13.3.3. Massao Paulo Watanabe, Prefeito Municipal**

#### **3.13.3.3.1. Conduta**

Autorizar e formalizar aditivo contratual sem fundamento legal.



### **3.13.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância da ausência dos pressupostos legais para o aditamento contratual levou a formalização de um termo aditivo ilegal que concedeu aumento indevido na remuneração a ser percebida pela contratada.

### **3.13.3.3.3. Culpabilidade**

Era razoável se esperar que o Gestor antes de formalizar o aditivo contratual verificasse se a justificativa para a realização do aditivo se enquadrava dentre as hipóteses previstas no artigo 65 da Lei 8.666/93.

### **3.13.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.13.4.1. Sidiney Jorge Lipori**

O Sr. Sidiney Jorge Lipori não apresentou defesa em face da presente representação, tendo sido declarado revel por meio de Julgamento Singular proferido pelo Exmo. Conselheiro Relator (Doc. Control-P nº 140624/2017).

#### **3.13.4.2. Marcelo Leandro Martins Rosada**

A defesa sustenta que a Contratada, ao formular sua proposta, consignou certo preço para o serviço de COBERTURA METÉLICA COM ISOLAMENTO TÉRMICO que, no momento da aquisição do principal insumo da referida composição, se mostrou equivalente ao custo de aquisição deste insumo.

Ressalta ainda, a defesa, que às cotações, que foram efetuadas à época dos fatos pelo engenheiro que era responsável pela elaboração do projeto e pela fiscalização da obra (Doc. Control-P nº 27654/2016, fls. 24/26), comprovariam que “somente o valor do produto na cidade de Cuiabá correspondia ao valor da proposta” (*sic*), sendo que a este valor deveria ser acrescido ainda o custo de transporte, bem como o custo dos demais insumos necessários à execução do serviço.



O defendente ressalta ainda que, após a realização das referidas cotações, entendeu razoável o requerimento efetuado pela contratada para alterar o valor do item 6.2 da planilha orçamentária e destaca que o valor total acrescido ao contrato foi de **R\$ 6.281,69** (seis mil duzentos e oitenta e um reais e sessenta e nove centavos).

Desta forma, a defesa sustenta que não se poderia considerar que tenha havido má-fé, enriquecimento ilícito da Contratada, ou prejuízos ao erário, posto que, a seu ver, teriam existido motivos para a alteração do preço contratado.

Por fim, quanto ao equívoco no enquadramento legal do aditivo, a defesa entende que tal fato possui menor importância, posto que considera que haveria permissão no artigo 65 da Lei nº 8.666/93 para a realização do aditivo em questão.

#### **3.13.4.3. Massao Paulo Watanabe**

O Sr. Massao Paulo Watanabe apresentou seus argumentos de defesa conjuntamente com o Sr. Marcelo Leandro Martins Rosada, tendo, inclusive, tais argumentos sido apresentados em peça única (Doc. Control-P nº 27654/2016), desta forma, reitera-se neste tópico os argumentos apresentados no **item 3.13.4.2** do presente relatório.

#### **3.13.5. Conclusão da equipe técnica**

De imediato verifica-se que os argumentos apresentados pela defesa somente corroboram a irregularidade apontada pela equipe técnica no presente achado de auditoria. Neste sentido, ressaltamos que a situação fática apresentada pela defesa e que levou a formalização do termo aditivo que alterou o valor do Contrato nº 043/2012 não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 65 da Lei nº 8.666/93.

Desta forma, ratifica-se o entendimento técnico inicialmente exposto de que, muito embora o referido termo aditivo tenha indicado que este estava



legalmente enquadrado na hipótese prevista na alínea “b”, do inciso I, do artigo 65, da Lei nº 8.666/93, o enquadramento indicado não corresponde com a situação fática que integra a justificativa técnica que o embasou. Em verdade, tal incompatibilidade é grosseira e evidente uma vez que o referido dispositivo legal se refere à possibilidade de alteração unilateral pela Administração “quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de **acréscimo ou diminuição quantitativa** de seu objeto (...)” (grifamos), no entanto, a justificativa técnica afirma que “**as quantidades não foram acrescidas** e sim o valor por metro quadrado (...)” (grifamos).

Destaca-se, também, que os documentos e argumentos que integraram a justificativa técnica, e que foram ratificados pela defesa, não se configuram em nenhuma outra hipótese autorizadora de alteração do valor contratual pactuado que esteja prevista na legislação de regência.

Neste sentido, salientamos que, apesar do intento aferível na justificativa técnica e nos argumentos da defesa, não se concebe o enquadramento do referido aditivo na hipótese prevista na alínea “d”, inciso II, do artigo 65, da Lei nº 8.666/93, posto que estes apenas indicam que o custo do insumo principal para a execução do serviço previsto no item 6.2 da Planilha Orçamentária era equivalente ao preço ofertado pelo contratado para execução do próprio serviço. Não há qualquer documento que indique que, na época da formulação das propostas, o custo deste insumo era significativamente menor, ou ainda, qualquer documento que demonstre que o custo do insumo em questão sofreu oscilação anormal no seu valor no período compreendido entre a apresentação da proposta e a solicitação de aditivo pelo contratado.

Para que seja possível o enquadramento de alteração do valor contratual com fulcro no disposto na alínea “d”, inciso II, do artigo 65, da Lei nº 8.666/93, é preciso a ocorrência de evento superveniente à apresentação das propostas que desequilibre a equação econômico-financeira, o que não restou demonstrado pela defesa.



Sobre este aspecto, apresentamos a seguinte lição de Marçal Justen

Filho:

O reestabelecimento da equação econômico-financeira depende de concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração. **Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível. A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração.** (JUSTEN FILHO/Marçal, *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, ed. 16, São Paulo/Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 1014) **grifamos**

Ademais, ressaltamos que a avaliação acerca da manutenção da equação econômico-financeira do contrato deve ser efetuada como um todo. Não se faz suficiente alegar desequilíbrio econômico-financeiro com base em um único item da Planilha Orçamentária, haja vista a possibilidade de outros serviços e insumos terem variado negativamente no mesmo período.

Desta forma, ao conceder-se guarida aos argumentos apresentados pela defesa estar-se-ia admitindo que uma licitante apresentasse proposta com valor inferior aos das demais licitantes, em razão de consignar em sua proposta, para certo serviço, valor bem inferior ao de mercado no intuito de se sagrar vencedora do certame licitatório e depois, já com o contrato com a Administração firmado, alegando que o valor ofertado para o referido serviço não está adequado ao de mercado, solicitasse aumento dos valores contratuais para não ter que honrar com o desconto ofertado na licitação.

Em tempo, imperioso salientarmos que a concessão do aditivo contratual revisando o valor do item 6.2 da Planilha Orçamentária do Contrato nº 043/2012 feriu ferinamente o princípio da isonomia entre os licitantes. Neste sentido, destacamos o seguinte entendimento do Tribunal de Contas da União, externado por meio do Acórdão nº 2.703/2011 da sua 1ª Câmara:

Também houve ofensa ao princípio da isonomia entre os licitantes, em decorrência da celebração de termos aditivos para concessão de reajuste não previsto no instrumento convocatório, assim como descumprimento das disposições do art. 65 da Lei de Licitações e Contratações. O reequilíbrio econômico-financeiro de contrato somente se justifica na ocorrência de fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis, retardadores ou



impeditivos da execução do que foi contratado, o que não ocorreu no caso em exame.

Por todo o exposto, não se acolhe os argumentos apresentados pela defesa.

### **3.13.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sidiney Jorge Lipori**, **Marcelo Leandro Martins Rosada** e **Massao Paulo Watanabe** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB10** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.14. ACHADO nº 14: IRREGULARIDADES NA RESCISÃO UNILATERAL DO CONTRATO Nº 043/2012 (ITEM 2.4.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.14.1. Classificação de irregularidade**

**HB 06. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades no encerramento dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

#### **3.14.2. Situação encontrada**

Pertenceu ao objeto da denúncia que desencadeou o processo de auditoria que culminou na presente Representação de Natureza Interna o atraso na execução da obra objeto do Contrato nº 043/2012. Durante a realização da auditoria foi constatado que o Contrato nº 043/2012 foi rescindido unilateralmente pela Administração em razão de suposto abandono da execução da obra pela CONTRATADA, empresa Planeje Projetos Engenharia e Construção Ltda. – EPP.

No entanto, verificou-se que a rescisão unilateral do Contrato nº 043/2012, ato externado por meio do Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 043/2012, se deu no mesmo momento em que foi expedida notificação a



CONTRATADA para se manifestar, desta forma não se viu assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa antes da consumação da rescisão contratual.

O princípio do contraditório e da ampla defesa, dado o seu elevado grau de importância para a segurança jurídica de um Estado de direito, encontra-se positivado na Carta Magna.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Ademais, a própria Lei 8.666/93 determina que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa nos processos administrativos de rescisão dos contratos, conforme pode ser verificado na redação de seu artigo 78, Parágrafo Único.

Art. 78. Constituem motivo para rescisão do contrato:

(...)

Parágrafo único. Os casos de rescisão contratual serão formalmente motivados **nos autos do processo, assegurado o contraditório e a ampla defesa.**

Assim, conforme depreende-se da análise dos dispositivos citados, a inobservância do direito ao contraditório e à ampla defesa da CONTRATADA no processo de rescisão do Contrato nº 042/2012, verificada no fato da decisão pela rescisão do contrato ter sido proferida simultaneamente à expedição de notificação à CONTRATADA, implica, sem prejuízo da análise do mérito dos motivos que ensejaram a rescisão, irregularidade no processo da referida rescisão unilateral.



### **3.14.3. Responsável**

#### **3.14.3.1. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal**

##### **3.14.3.1.1. Conduta**

Rescindir contrato administrativo sem assegurar o direito ao contraditório e à ampla defesa da CONTRATADA.

##### **3.14.3.1.2. Nexo de Causalidade**

Inobservância do direito ao contraditório e à ampla defesa levou à uma rescisão contratual irregular.

##### **3.14.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar do Prefeito que observasse direitos constitucionalmente assegurados e, especificamente, observasse o artigo 78, Parágrafo Único, da Lei 8.666/93.

### **3.14.4. Esclarecimento do responsável**

#### **3.14.4.1. Natanael Casavechia**

A defesa, inicialmente, ressalta que, com base no artigo 78 da Lei nº 8.666/93, a Administração Pública possui a prerrogativa de rescindir unilateralmente seus contratos, reconhecendo que deve ser assegurado o contraditório e a ampla defesa, conforme regramento insculpido no inciso LV, do artigo 5º da Constituição Federal.

A defesa afirma que o desrespeito ao contraditório e a ampla defesa verificado pela equipe técnica no fato de o contrato ter sido rescindido simultaneamente à expedição de notificação a contratada para apresentar suas alegações “não tem fundamento para se sustentar” asseverando que a empresa foi



formalmente notificada. Ademais, o defendente ressalta que, após notificada, a empresa apresentou documentos e argumentos para a realização de sua defesa acerca das questões que haviam sido levantadas pela Administração Local.

Neste sentido, a defesa ressalta que “nenhum constrangimento ou resistência foi imposto por parte da Administração, sendo assegurado todos os meios, documentos e provas que a empresa entendeu ser essencial à demonstração de seus direitos” (*sic*) de forma que, após a apresentação da defesa pela empresa, todos os documentos e argumentos teriam sido efetivamente analisados pela Administração da municipalidade que, por fim, entendeu que estes não prosperavam.

A defesa salienta que a rescisão em questão deve ser analisada sob a ótica dos princípios constitucionais e administrativos como um todo, posto que, após notificar a empresa e receber sua defesa, a Administração, com base no princípio da autotutela, poderia rever a rescisão unilateral em comento. Assim, a defesa evoca ainda o teor da Súmula nº 473 do Pretório Excelso:

Súmula 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Neste diapasão, a defesa ratifica que, em seu entendimento, não houve ferimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que a empresa Planeje teria tido o seu direito a defesa respeitado e todos os seus argumentos teriam sido analisados pela Administração, embora não tivessem sido acolhidos por esta entender que estes não eram plausíveis, conforme documentação juntada pela defesa como DOC. V (Doc. Control-P nº 29983/2016, fls. 42/68).

### **3.14.5. Conclusão da equipe técnica**

Analisando-se os termos apresentados pelo defendente em sua peça de defesa, verifica-se que a tese argumentativa apresentada está fundamentada na distorção dos princípios e valores que devem reger a Administração Pública.



A defesa alega que garantiu a ampla defesa e o contraditório ao ter realizado a notificação da empresa contratada, ainda que concomitante à rescisão unilateral do Contrato nº 042/2012 e avoca o princípio da autotutela para sustentar que, caso a defesa apresentada pela empresa fosse procedente, ela poderia rever a rescisão unilateral proferida.

Ora, tal tese subverte expressamente o princípio do devido processo legal. O defendente extinguiu sumariamente o ajuste contratual para somente então oportunizar a outra parte uma chance de apresentar suas contrarrazões. Em verdade, é como se o Prefeito Municipal de São José do Rio Claro subvertesse a ordem legal e constitucional vigente para outorgar a si mesmo poderes para liminarmente rescindir unilateralmente contratos administrativos sem ter que observar os pré-requisitos que os órgãos judicantes, bem como esta Corte de Contas, têm que observar na expedição de liminares, quais sejam, o perigo da demora e a fumaça do bom direito.

Reflexamente, assumir como válida a tese aventada pela defesa seria o mesmo que permitir, por exemplo, que este Tribunal de Contas, com base em indícios de irregularidades apresentados em relatório técnicos, declarasse, imediatamente e para todos os efeitos legais, irregulares as contas de determinado gestor, e até mesmo lhe imputasse o dever de ressarcimento ao erário de certa quantia antes mesmo de lhe oportunizar o exercício da ampla defesa e do contraditório, alegando apenas que esta Corte, amparada no princípio da autotutela, poderia rever, posteriormente, o seu julgamento.

Ademais, é válido que se analise o próprio teor do Termo de Rescisão Unilateral ao Contrato nº 043/2012, que fora oportunamente juntado aos autos pela equipe técnica na forma de anexo ao Relatório Preliminar da presente Representação (Doc. Control-P nº 212795/2015, fls. 79/80), cujos artigos reproduz-se a seguir:



**RESOLVE:**

Art. 1º. Rescindir unilateralmente o Contrato nº 043/2012 celebrado com a empresa Planeje Projetos Engenharia e Construção Ltda. EPP, com inscrição no CNPJ sob nº 10.526.353/0001-83, cujo objeto é a Ampliação da Escola Pedro Coelho Portilho, tudo conforme Projeto Básico, Memorial Descritivo e Planilha Orçamentária integrante do mesmo, nos termos do Edital da Carta Convite nº 017/2012 e seus Anexos.

Art. 2º. No tocante às sanções a serem aplicadas em virtude da rescisão contratual, sem prejuízo da apuração das perdas e danos a serem feitas em momento posterior, será concedido prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação extrajudicial, para que, querendo, manifeste-se acerca das mesmas, nos moldes do artigo 78, parágrafo único da Lei nº 8.666/93.

Art. 3º. Após a devida publicação deste, todas as cláusulas contratuais ficarão sem nenhum efeito legal, salvo para aplicação das sanções e penalidades previstas.

Conforme pode ser verificado, o Termo de Rescisão Unilateral ao Contrato nº 043/2012 encerrou, de forma inequívoca, o ajuste contratual e concedeu, conforme os seus termos, o direito de a contratada se manifestar **a respeito das sanções que seriam aplicadas** em decorrência da rescisão contratual que sacramentou.

Desta forma, resta latente que o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro para a rescisão do Contrato nº 042/2012 se deu em desconformidade com os dispositivos legais e constitucionais, principalmente com o disposto no parágrafo único, do artigo 78, da Lei nº 8.666/93, de forma a não se acolher os argumentos apresentados pela defesa.

### **3.14.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade do senhor **Natanael Casavechia** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB06** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da



Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.15. ACHADO nº 15: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (ITEM 2.5.1.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.15.1. Classificação de irregularidade**

**HB 05. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

#### **3.15.2. Situação encontrada**

Analisando o instrumento contratual nº 034/2014 a equipe técnica constatou que este não apresenta em seus termos cláusula que delimite a sua vigência. As cláusulas contratuais restringem-se a delimitar apenas o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a execução da obra, conforme pode ser verificado no item 5.1 da Cláusula Quinta – Prazo e Prorrogação.

##### **5.0 - CLÁUSULA QUINTA - PRAZO E PRORROGAÇÃO**

5.1 - O prazo para a execução da presente obra e serviços é 120 (cento e vinte) dias após emissão da ordem de serviço, podendo este prazo ser suspenso, interrompido ou prorrogado de comum acordo ou por interesse público, desde que devidamente justificado.

5.2 - Deverão ser integralmente obedecidos os prazos parciais e totais previsto no Cronograma Físico-Financeiro, apresentado pela Proponente vencedora do certame.

*Fonte: Contrato nº 034/2014*

Ao não especificar em seus termos o prazo de vigência contratual o Contrato nº 034/2014 passa a ter vigência indeterminada, o que é expressamente proibido pela legislação de regência, conforme depreende-se da hermenêutica do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos



respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§3º É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado. (grifamos)

### **3.15.3. Responsáveis**

#### **3.15.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

##### **3.15.3.1.1. Conduta**

Elaborar contrato sem cláusula que delimite a vigência contratual.

##### **3.15.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A não delimitação da vigência contratual implicou na formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

##### **3.15.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar da Presidente da Comissão de Licitação observância a vedação constante do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

#### **3.15.3.2. Danielli Redivo, Assessora Jurídica**

##### **3.15.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer aprovando a minuta do edital e do contrato ainda que este não possuísse cláusula que definisse a vigência contratual.

##### **3.15.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.



### **3.15.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se a minuta do contrato estava de acordo com as exigências da Lei 8.666/1993.

### **3.15.3.3. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal**

#### **3.15.3.3.1. Conduta**

Firmar contrato sem cláusula que delimite a vigência contratual.

#### **3.15.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A não observância da ausência de cláusula que delimitasse a vigência contratual implicou na formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

#### **3.15.3.3.3. Culpabilidade**

Como autoridade signatária era razoável esperar do Senhor Prefeito que antes da assinatura do contrato, diretamente ou por meio de assessoria, verificasse se o Contrato possuía as informações necessárias à sua regular concepção, atentando-se nesse caso especialmente a vedação constante do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

### **3.15.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.15.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

A defesa inicia sua tese afirmando que o Contrato nº 034/2014 não possuiria prazo indeterminado uma vez que o item 5.1 da Cláusula Quinta dispõe que “o prazo para a execução da obra e serviços é de 120 (cento e vinte) dias após a emissão da ordem de serviços (...)” e conclui ressaltando que o prazo de vigência



do contrato em comento estaria informado na Cláusula Quinta, que por sua vez, a seu ver, inclui ainda a possibilidade de sua prorrogação ou suspensão.

#### 3.15.4.2. Danielli Redivo

A defesa inicia sua tese afirmando que o Contrato nº 034/2014 não possuiria prazo indeterminado uma vez que o item 5.1 da Cláusula Quinta dispõe que “o prazo para a execução da obra e serviços é de 120 (cento e vinte) dias após a emissão da ordem de serviços (...)” e conclui ressaltando que o prazo de vigência do contrato em comento estaria informado na Cláusula Quinta, que por sua vez, a seu ver, inclui ainda a possibilidade de sua prorrogação ou suspensão.

#### 3.15.4.3. Natanael Casavechia

A defesa inicia sua tese afirmando que o Contrato nº 034/2014 não possuiria prazo indeterminado uma vez que o item 5.1 da Cláusula Quinta dispõe que “o prazo para a execução da obra e serviços é de 120 (cento e vinte) dias após a emissão da ordem de serviços (...)” e conclui ressaltando que o prazo de vigência do contrato em comento estaria informado na Cláusula Quinta, que por sua vez, a seu ver, inclui ainda a possibilidade de sua prorrogação ou suspensão.

#### 3.15.5. Conclusão da equipe técnica

Considerando que a irregularidade tratada no presente achado de auditoria se refere à **indeterminação do prazo de vigência contratual**, que foi constatada pela equipe técnica por meio da inexistência de cláusulas no Contrato nº 034/2014 que tratassem da vigência contratual, tendo sido verificada apenas a existência de cláusula referente aos prazos de execução da obra correspondente ao objeto contratado, verifica-se confusão na tese apresentada pela defesa que assume que prazo de vigência e prazo de execução são uma coisa só.

Neste sentido, a fim de esclarecermos esta questão, se faz necessário reapresentarmos o entendimento, já exposto no presente relatório, de que prazo de



vigência e prazo de execução são coisas distintas. O prazo de vigência se inicia, em regra, no momento em que o contrato está apto a produzir efeitos, estendendo-se até o momento em que ambas as partes cumprem todas as suas obrigações. Já o prazo de execução se refere ao tempo que dispõe o contratado para executar o objeto do contrato, ou seja, para cumprir a sua obrigação principal. Desta forma, verifica-se que o prazo de vigência pode coincidir ou ultrapassar o prazo de execução, haja vista que deve englobar o tempo necessário para a execução da obrigação principal pelo contrato, bem como o tempo necessário para cumprimento das obrigações contratuais acessórias de ambas as partes.

Em outras palavras, o contratado executa o objeto do contrato e então a Administração contratante disporá, via de regra, de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento.

Destaca-se, na oportunidade, que esta Corte de Contas externou, por meio da Resolução de Consulta nº 13/2015, entendimento convergente ao acima exposto, conforme pode se verificar a seguir:

- 1) os prazos de execução, de conclusão e de entrega do objeto contratual devem ser compatíveis com o prazo de vigência dos contratos administrativos de obras públicas, permitindo-se que nos contratos de obras o prazo contratual seja superior em até 90 dias do que o prazo de execução da obra, para fins de recebimento;

Assim, enquanto o prazo de execução delimita o tempo no qual o contratado deverá cumprir a sua obrigação, o prazo de vigência, de certa forma, delimita o limite temporal no qual a própria Administração deverá realizar as suas obrigações a fim de dar plena quitação ao ajuste contratual.

Desta forma os contratos administrativos devem especificar o prazo concedido para a execução do seu objeto e o prazo de vigência de seus termos, ainda que os referidos prazos sejam coincidentes.



Por todo o exposto, não se acolhem os argumentos da defesa visto estes não terem afastado a irregularidade identificada pela equipe técnica no presente achado de auditoria, qual seja, a formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

### **3.15.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Natanael Casavechia** e da senhora **Danielli Redivo** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB05** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.16. ACHADO nº 16: CONCESSÃO IRREGULAR DE PRAZO (ITEM 2.5.1.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.16.1. Classificação de irregularidade**

**HB 05. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

#### **3.16.2. Situação encontrada**

Conforme consta no processo referente ao Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014, a solicitação de prorrogação de prazo apresentada pela CONTRATADA baseou-se no atraso na execução dos serviços de terraplanagem que estavam a cargo do Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro e na suposta existência de postes da rede de alta tensão que estariam passando dentro do canteiro de obras de forma a inviabilizar a montagem da estrutura metálica do ginásio.



### **SOLICITAÇÃO DE ADITIVO CONTRATUAL**

A empresa **SANEPAVI SANEAMENTO E PAVIMENTAÇÃO LTDA, CNPJ: 52.519.048/0001-04** sediada na Rua da Consolação, nº 3037 Cj 01, Cerqueira César, São Paulo/SP, CEP 01.416.-001 vem por meio desta **SOLICITAR** o aditivo de prazo para a conclusão da obra do contrato em questão, em decorrência do atraso nos serviços de terraplanagem, e também por não ter sido feita a retirada dos postes que a rede de alta tensão está passando dentro do canteiro de obras inviabilizando com isso a montagem da estrutura metálica para cobertura do Ginásio Esportivo Jardim Rio Claro. Sendo assim após a vistoria realizada pelo engenheiro responsável pela obra o mesmo constatou que será necessário 169 dias para a conclusão ou seja o término ocorrerá dia 20 de março de 2015.

*Fonte: Processo do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014*

Na justificativa técnica elaborada pela Fiscal da Obra, Eng.<sup>a</sup> Civil Isabela Rosa Apone, foi ratificado o atraso na execução pela prefeitura dos serviços de terraplanagem. No entanto, não foi feita qualquer menção a necessidade de realocação de postes da rede de alta tensão que estariam causando óbice a montagem da estrutura metálica.

Em decorrência do Decreto 11/2014, que declara situação de emergência nas áreas do município afetadas por excesso de chuva, onde o Município não atendeu em tempo hábil, os serviços preliminares de terraplanagem no terreno para executar a obra supracitada. O motivo pelo qual os maquinários estavam atendendo as demandas urgentes nas áreas rurais.

Com isso vê-se a necessidade da prorrogação do período de execução, necessitando de mais 169 (cento e sessenta e nove) dias, ou seja, a conclusão ocorrerá até aos 20 dias do mês de março de 2015.

São José do Rio Claro, 15 de outubro de 2014.

  
**Isabela Rosa Apone**  
Engenheira Civil  
CREA MT 029610

*Fonte: Processo do 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014*



A concessão da prorrogação do prazo de execução dos serviços contratados foi enquadrada na hipótese prevista no artigo 57, §1º, VI, da Lei 8.666/93.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

(...)

**VI - Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.** (grifamos)

No entanto, compulsando os registros do diário de obras que foram encaminhados a esta equipe técnica foi possível verificar, conforme registrado, que os serviços de terraplanagem foram executados no período de 10/07/2014 a 25/07/2014, equivalente a 15 (quinze) dias, e que não consta nenhum registro sobre postes da rede de alta tensão que estariam impedindo a continuidade na execução dos serviços.

Neste sentido, ressalta-se que não foi localizado no processo do Primeiro termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014 nenhuma documentação que subsidiasse a prorrogação de 169 dias no prazo de execução dos serviços contratados, de tal forma que o prazo aditado, 169 (cento e sessenta e nove) dias, se apresenta desarrazoado frente ao efetivo retardo na execução dos serviços ao qual a responsabilidade pode ser imputada a Administração. Ademais, observa-se que foi devolvido à empresa um prazo superior ao originalmente consignado em contrato, 120 (cento e vinte) dias.

Assim, não se vislumbra como a suspensão na execução dos serviços contratados ao longo de 15 (quinze) dias para a realização dos serviços de terraplanagem pela Prefeitura desencadeou a necessidade de se prorrogar o prazo para execução do contrato por 169 (cento e sessenta e nove) dias.



### **3.16.3. Responsável**

#### **3.16.3.1. Isabela Rosa Apone, Engenheira Fiscal**

##### **3.16.3.1.1. Conduta**

Ratificar a solicitação de prazo da CONTRATADA sem que fosse apresentada justificativa condizente com a prorrogação de prazo pleiteada.

##### **3.16.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A desproporcionalidade entre os prazos aditados e a real interrupção dos serviços causada pelo atraso na execução de obrigações a cargo da Administração levou a um excesso de prazo que descaracterizou o Cronograma Físico-Financeiro inicialmente previsto para a execução dos serviços contratados, bem como promoveu a percepção de vantagem indevida por parte da CONTRATADA.

##### **3.16.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável se esperar da Fiscal da Obra que quantificasse o impacto no cronograma gerado pela demora na execução dos serviços a cargo da Administração afim de restituir à CONTRATADA os prazos estritamente necessários a execução do objeto contratado.

### **3.16.4. Esclarecimento do responsável**

#### **3.16.4.1. Isabela Rosa Apone**

A defesa inicia esclarecendo que de fato existia um poste da rede de energia elétrica no local da obra, conforme pode ser observado por meio do registro fotográfico datado de 09.07.2014 juntado aos autos (Doc. Control-P nº 29997/2016, fls. 14), que teve de ser movido pela concessionária de energia elétrica Energisa, como pode ser verificado no registro fotográfico de 13.02.2015 (Doc. Control-P



29997/2016, fl. 14), o que teria ocasionado atraso no início da obra objeto do contrato em questão.



A defesa ressalta ainda que, embora a questão referente a movimentação do poste da concessionária não tenha sido formalizada, ela realmente existiu e retardou o início da obra.

A defesa salienta ainda que em razão da situação de emergência que assolou o município de São José do Rio Claro o maquinário da prefeitura foi direcionado à execução de serviços nas estradas vicinais do município a fim de possibilitar o tráfego de veículos e máquinas direcionados ao escoamento da produção agrícola o que ocasionou o atraso no início dos serviços preliminares de terraplanagem executados pela prefeitura, o que também contribuiu para o atraso da obra em questão.

Sobre a quantidade de dias acrescidos ao prazo de execução por meio do aditivo em questão, a defesa informa que deferiu o pleito apresentado pela contratada de prorrogação de 169 dias no prazo de execução pois considerou o atraso decorrente da movimentação do poste de energia e da execução de terraplanagem, bem como considerou a falta de mão de obra no município, início do período de chuvas e problemas de estrutura da empresa contratada.



Por fim, a defesa sustenta que o fato da prorrogação de prazo ter sido superior ao prazo original não teria causado nenhum prejuízo aos cofres públicos e destaca que o equipamento público resultante da obra em questão tem cumprido com a sua finalidade uma vez que está sendo utilizado pela população local.

### 3.16.5. Conclusão da equipe técnica

Os registros fotográficos juntados aos autos pela defesa (Doc. Control-P nº 29997/2016, fl. 14) de fato indicam que havia um poste da rede de energia elétrica no local próximo da obra no dia 09.07.2014 e que no dia 13.02.2015 este poste já não se encontrava mais naquela localidade. No entanto, é importante registrarmos que a defesa **não apresentou nenhum documento que informe a efetiva data em que o poste foi removido.**

Ademais, válido destacar que, conforme informado no relatório preliminar, o diário de obras registrou que os serviços de terraplanagem foram executados entre os dias 10.07.2014 e 25.07.2014, o que indicaria que o poste em questão teria sido removido antes do dia 25.07.2014, posto que tal remoção se faria necessária à conclusão dos serviços de terraplanagem, de forma a não gerar impacto para o início das obras além do impacto já causado pela demora na execução da terraplanagem a cargo da prefeitura municipal.

Tal entendimento se alinha com a inexistência de registros no diário de obra que informem a impossibilidade de prosseguimento na execução dos serviços contratados em razão da existência de postes da rede de energia elétrica que foi apontada pela equipe técnica no presente achado de auditoria.

Ademais, ressalta-se ainda que registros fotográficos da obra em questão, que foram enviados pela municipalidade a esta Corte de Contas por meio do Sistema GEO-OBRES – TCE/MT, corroboram com esse entendimento.



Imagem enviada em 18.11.2014



Imagem enviada em 17.12.2014

Sobre o prazo de 169 dias aditado ao contrato, tido pela equipe técnica como desarrazoado, a defesa afirmou que além do atraso decorrente da execução da terraplanagem, que conforme visto levou 15 dias, e da movimentação do poste da rede de energia elétrica, também considerou para o deferimento do referido prazo falta de mão de obra no município, problemas de estrutura da empresa contratada e o início do período de chuvas.

Contudo, é crucial que se destaque que a justificativa técnica elaborada pela defendente para embasar a dilação do prazo de execução contratual em 169 dias, por meio do termo aditivo em questão, se pauta exclusivamente no impacto resultante do atraso da execução dos serviços de terraplanagem pela prefeitura, que ressaltamos novamente tomou apenas 15 dias da execução da obra, não havendo qualquer menção dos outros motivos suscitados na peça de defesa.

Ademais, conforme se extrai da inteligência do artigo 57<sup>4</sup> da Lei nº 8.666/93, ressaltamos que, além dos motivos que levaram a prorrogação de prazo

---

<sup>4</sup> 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

I – alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

II – superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;



terem de estar devidamente autuados no processo do aditivo, a falta de mão de obra no município e a existências de problemas estruturais da contratada não se enquadram entre os motivos autorizadores para a prorrogação do prazo de entrega do objeto contratual previstos no referido normativo.

Outrossim, quanto o início do período chuvoso, a defesa não apresenta qualquer estudo que deveria ter sido efetuado para verificar o seu real impacto, se é que existiria impacto, na execução dos serviços restantes a fim de se apurar a necessidade de ajuste no prazo de execução do objeto contratual.

Sobre o tema, reputa-se válida a lição de Marçal Justen Filho reproduzida a seguir:

Inexiste margem de discricionariedade para a Administração negar a prorrogação, nos casos previstos no art. 57, § 1.º. Trata-se de atividade vinculada, cujos pressupostos estão arrolados no texto legal. Não se remete à liberalidade de a Administração escolher conceder ou não a prorrogação. **A lei exige, isto sim, a rigorosa comprovação da presença dos requisitos legais.** Uma vez presentes, surge o direito do particular a obter a prorrogação. A “justificativa” a que alude o §2.º consiste, apenas, na confirmação de que os pressupostos legais estavam presentes no caso concreto.

**Cabe à Administração promover a documentação das ocorrências, efetivando os levantamentos e produzindo as provas necessárias.** (JUSTEN FILHO/Marçal, *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, ed. 16, São Paulo/Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 961) **grifamos**

Por fim, quanto à afirmação da defesa de que não ocorreu prejuízo aos cofres públicos em razão da prorrogação de prazos e de que a obra em questão teria

---

III – interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administrativo;

IV – aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V – impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI – omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.



alcançado a sua finalidade uma vez que está sendo utilizada pela população local, destacamos que a não constatação de danos ao erário não significa que não ocorreram prejuízos. É importante que se destaque o prejuízo social imputado à comunidade local em virtude da frustração de sua expectativa quanto à disponibilidade do equipamento público que foi ocasionada por desarrazoadas prorrogações contratuais. Neste sentido, é válido destacar que a previsão contratual era que a obra seria encerrada em 120 dias da emissão da Ordem de Serviço, ocorrida em 02.07.2014, no entanto, conforme informações prestadas por meio do Sistema GEO-OBRAS/TCE-MT, a obra em questão sequer foi entregue, tendo o contrato sido rescindido unilateralmente em 20.05.2016, conforme extrato de rescisão publicado na página 91 do Diário Oficial do Estado – DOE nº 26784, de 24.05.2016.

### **3.16.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade da senhora **Isabela Rosa Apone** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB05** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.17. ACHADO nº 17: PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DE ADITIVO CONTRATUAL EM DESCOMPASSO COM A REALIDADE DAS ALTERAÇÕES (ITEM 2.5.1.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.17.1. Classificação de irregularidade**

**HB 05. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).



### 3.17.2. Situação encontrada

O Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014 promoveu a alteração do valor contratual tanto em razão de modificação do projeto quanto em razão de acréscimo de serviços.

No parecer técnico para a formalização do referido aditivo, a Fiscal da Obra, Eng. Civil Isabela Rosa Apone, justifica a necessidade de se realizar a substituição dos serviços inicialmente previstos para a confecção do piso da quadra por outros serviços que foram considerados mais adequados por permitirem a maior durabilidade do empreendimento.

Ainda no corpo do referido parecer, a engenheira fiscal aponta a supressão integral dos serviços referentes a “CONTRAPISO/LASTRO DE CONCRETO NÃO-ESTRUTURAL, E=5CM, PREPARO COM BETONEIRA”, item 3.1 da proposta contratada, e referentes a “PISO CIMENTADO TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA) COM ACABAMENTO LISO ESPESSURA 1,5 CM, PREPARO MANUAL DA ARGAMASSA INCLUSO ADITIVO IMPERMEABILIZANTE”, item 3.2 da proposta contratada, totalizando uma supressão no montante de R\$ 32.139,57 (trinta e dois mil cento e trinta e nove reais e cinquenta e sete centavos) que, conforme consta no parecer, foi compensada pela execução de 69,9401 m<sup>3</sup> de serviços referentes a “CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK: 25 MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO”. Entretanto, estas alterações não foram consignadas na planilha orçamentária do termo aditivo, sendo registrados apenas os demais serviços que foram acrescidos ao Contrato nº 034/2014.



- Retirada do item 3.1 (Contrapiso/ lastro de concreto não-estrutural, e=5cm, preparo com betoneira) com o valor de R\$ 15.498,23 (quinze mil, quatrocentos e noventa e oito reais, e vinte e três centavos).

- Retirada do item 3.2 (Piso cimentado traço 1:3 (cimento e areia) com acabamento liso espessura 1,5 cm, preparo manual com argamassa incluso aditivo impermeabilizante) com o valor de R\$ 16.641,34 (dezesesseis mil, seiscentos e quarenta e um reais, e trinta e quatro centavos).

Totalizando a retirada de R\$ 32.139,57 (trinta e dois mil, cento e trinta e nove reais, e cinquenta e sete centavos) que será substituída por alguns itens da planilha de aditivo. São eles:

- Compensação no item 2.3 (Concreto usinado bombeado Fck:25 Mpa, inclusive lançamento e adensamento) no valor de R\$ 32.139,57 (trinta e dois mil, cento e trinta e nove reais, e cinquenta e sete centavos) descontado 69,9401 m³.

Fonte: Processo do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014

1º ADITIVO DE VALOR - PLANILHA ORÇAMENTÁRIA						
ÍTEM	DESCRIÇÃO	UNID.	QUANT.	VALOR UNIT.	VALOR TOTAL	VALOR UNIT.
<b>1.0 PISO QUADRA</b>						
1.1	88059 FORNECIMENTO/INSTALAÇÃO LONA PLÁSTICA PRETA, PARA IMPERMEABILIZAÇÃO, ESPESURA 150 MICRAS	M²	701,73	4,73	3.316,91	
1.2	88482 ARMAÇÃO EM TELA DE AÇO SOLDADA REVLARADA Q 02, AÇO CA-80, 4,2MM, MALHA 15X15	M²	694,71	12,31	8.412,94	
1.3	74138/003 CONCRETO USINADO BOMBEADO FORNTE MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO	M³	0,1769	459,34	81,67	
1.4	10764 MAQUINA ELÉTRICA P/ POLIMENTO DE PISO	H	40,00	4,73	189,20	
					<b>R\$ 22.412,72</b>	
<b>2.0 INSTALAÇÕES ELÉTRICAS</b>						
2.1	34607 CABO FLEXÍVEL PVC 750V, 2 CONDUTORES DE 6,0 MM²	M	213,00	R\$ 2,30	R\$ 489,90	
2.2	34608 CABO FLEXÍVEL PVC 750V, 2 CONDUTORES DE 8,0 MM²	M	334,00	R\$ 3,46	R\$ 1.155,64	
2.3	34603 CABO FLEXÍVEL PVC 750V, 2 CONDUTORES DE 10,0 MM²	M	84,00	R\$ 5,17	R\$ 434,28	
2.4	74246/001 REFLETOR RETANGULAR FECHADO COM LÂMPADA DE VAPOR METÁLICO 400W	UND	20,00			
2.5	83399 RELE FOTOELÉTRICO P/ COMANDO DE ILUMINAÇÃO EXTERNA 220V/100W - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UND	8,00	R\$ 287,02	R\$ 2.296,16	
2.6	83402 ABRAÇADERA DE FIXAÇÃO DE BRAÇOS DE LUMINÁRIAS DE 4" - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UND	20,00	R\$ 10,56	R\$ 211,20	
2.7	72281 REATOR DE LÂMPADA VAPOR DE MERCÚRIO USD EXTERNO 220V/400W	UND	20,00	R\$ 46,81	R\$ 936,20	
2.8	74131/004 QUADRO DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA DE EMELTIR, EM CHAPA METÁLICA, PARA 18 DISJUNTORES TERMOMAGNÉTICOS MONOPOLARES, COM BARRAMENTO TRIFÁSICO E NEUTRO, FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UND	1,00	R\$ 85,88	R\$ 85,88	
2.9	34130/003 DISJUNTOR TERMOMAGNÉTICO BIPOLAR PADRÃO NEMA (AMERICANO) 10A 300V, FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UND	6,00	R\$ 547,44	R\$ 3.284,64	
2.10	73881/002 CONJUNTO 3/4" EM LIGA DE ALUMÍNIO FUNDIDO TIPO "B" - FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	UND	20,00	R\$ 11,95	R\$ 239,00	
2.11	72886 RETROILHADO DE PVC FLEXÍVEL CORRUSADO 60X20MM (1 1/4") FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO	M	247,00	R\$ 29,04	R\$ 7.172,88	
					<b>R\$ 10.271,72</b>	
					<b>R\$ 24.395,18</b>	
<b>TOTAL</b>					<b>R\$ 26.396,90</b>	
						<b>R\$ 5.742,67</b>

São José do Rio Claro/MT, 18 de maio de 2015.

*Assinatura*  
Sistema Prosign  
Eng. CIVIL CREAMTOSM10

Fonte: Processo do 4º Termo Aditivo ao Contrato nº 034/2014



Sem prejuízo da análise do mérito quanto adequabilidade da solução construtiva adotada para a confecção do piso da quadra após a elaboração do Quarto Termo Aditivo frente à solução inicialmente prevista em projeto, tem-se que este foi formalizado de forma irregular ao não consignar formalmente todos os acréscimos e supressão na planilha orçamentária. Ademais, ressalta-se que supressões e acréscimos **não podem ser compensados**, devendo ambos serem considerados de forma isolada para fins de obediência aos limites estabelecidos pelo artigo 65, § 1º, da Lei 8.666/93.

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

Ademais, ao não consignar todas as supressões e acréscimos na planilha orçamentária do termo aditivo propiciou-se uma distorção na execução do contrato analisado, pois permitiu-se que fossem medidos serviços que não foram efetivamente executados em razão de viabilizar o pagamento dos serviços tidos como compensados que foram efetivamente executados.

### **3.17.3. Responsável**

#### **3.17.3.1. Isabela Rosa Apone, Engenheira Fiscal**

##### **3.17.3.1.1. Conduta**

Elaborar planilha orçamentária em desacordo com os serviços que estavam sendo aditivados.



### 3.17.3.1.2. Nexo de Causalidade

Ao elaborar planilha orçamentária em desacordo com os serviços que estavam sendo efetivamente aditivados permitiu a formalização irregular de aditivo de valor, nos termos da Lei nº 8.666/93.

### 3.17.3.1.3. Culpabilidade

Era de se esperar que a Fiscal da Obra, no intuito de instruir o processo do aditivo de valor, elaborasse planilha orçamentária que apresentasse de forma fidedigna os serviços que seriam suprimidos e/ou acrescidos.

### 3.17.4. Esclarecimento do responsável

#### 3.17.4.1. Isabela Rosa Apone

A defesa ressalta que, conforme consignado no Parecer do Setor de Engenharia da prefeitura, juntado aos autos pela defesa na forma do DOC. II (Doc. Control-P nº 29997/2016, fls. 16/17), no decorrer da execução da obra foi constatada a necessidade de se alterar o tipo de piso que seria executado na quadra, visando a melhoria de sua qualidade, bem como também se verificou a necessidade de se incluir serviços de iluminação que não haviam sido inicialmente previstos visando a possibilidade de utilização da quadra no período noturno.

Neste sentido, a defesa salienta que “embora conste os Itens 3.1 (Contrapiso/Lastro de concreto não estrutural, e = 5cm, preparo com betoneira) e 3.2 (Piso cimentado traço 1:3 (cimento e areia) com acabamento liso espessura 1,5cm, preparo manual com argamassa incluso aditivo impermeabilizante) na Planilha, tendo os mesmos sido pagos, na prática o serviço que foi efetuado, foi o de concreto usinado bombeado Fck:25 Mpa, com lançamento e adensamento” (*sic*) e afirma que o somatório dos valores correspondentes aos itens 3.1 e 3.2 ( $R\$ 15.498,23 + R\$ 16.641,34 = R\$ 32.139,57$ ) corresponde ao valor do serviço que os substituiu de forma que não teria sido causado nenhum prejuízo aos cofres públicos.



Por fim, a defesa reconhece a ocorrência de equívoco na elaboração da planilha do aditivo, no entanto, destaca novamente que os serviços efetivamente executados possuíam o mesmo valor dos serviços pagos não tendo sido causado prejuízo ao erário, e, assim, entende que a defendente estaria isenta de culpa pelo que considera um “mero erro de formalidade”.

### 3.17.5. Conclusão da equipe técnica

Primeiramente, reforça-se que a irregularidade analisada no presente achado de auditoria não adentra no mérito quanto a adequabilidade da solução construtiva adotada para a confecção do piso da quadra após a elaboração do Quarto Termo Aditivo frente à solução inicialmente prevista em projeto. A irregularidade em questão está no fato de o parecer técnico do Quarto Termo Aditivo informar expressamente a substituição de dois serviços contratados por um terceiro serviço sem que tenha havido a correspondente alteração na planilha do contrato em razão destas alterações não terem sido consignadas na planilha do referido aditivo, levando à medição de serviços não executados a fim de justificar o pagamento dos serviços efetivamente executados que não podiam ser medidos em razão de ausência de cobertura contratual.

Neste sentido, após análise dos argumentos apresentados pela defesa, verifica-se que a ocorrência da irregularidade em questão restou incontroversa, visto que **a defesa reconhece o “equívoco quando da elaboração da planilha”, bem como reconhece que foram pagos serviços não executados, muito embora tenham sido executados outros serviços cujo valor resulta em quantia equivalente.**

Ademais, apesar da não constatação de prejuízo ao erário oriundo da presente irregularidade, diverge-se da defesa quanto esta afirma que a irregularidade tratada no presente achado seria um mero erro de formalidade, posto que as alterações qualitativas do projeto, sem que estas estejam formalizadas em



aditivos, levou a ocorrência da prática nefasta conhecida como “química contratual” que consiste no pagamento de um serviço não realizado em troca de outro serviço.

Não se trata, portanto, a irregularidade em questão de mero erro formal, mas sim de expressa afronta aos ditames da Lei 8.666/93. Neste sentido, deve-se observar o entendimento proferido no âmbito do relatório do Acórdão nº 2934/2014 do Plenário do Colendo Tribunal de Contas da União, conforme excerto a seguir:

316. Verifica-se, no caso concreto, que foram atestadas medições nas quais estavam sendo executados serviços que não correspondiam ao constante da planilha orçamentária original. A falha ocorreu devido a erro no levantamento de quantitativos, bem como alteração posterior do projeto. Contudo, tal procedimento caracteriza realização de serviço sem cobertura contratual ou contrato verbal com a administração, ou ainda ‘química contratual’, prática vedada expressamente pelo art. 60 da Lei 8.666/1993.

Pelo exposto, não se acolhem os argumentos apresentados pela defesa.

### **3.17.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade da senhora **Isabela Rosa Apone** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB05** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## **3.18. ACHADO nº 18: AUSÊNCIA DE GARANTIA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 034/2014 (ITEM 2.5.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

### **3.18.1. Classificação de irregularidade**

**HB 15. Contrato Grave.** Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).



### 3.18.2. Situação encontrada

Em atendimento as determinações do edital de licitação e em conformidade com a Cláusula Primeira do referido contrato, a CONTRATADA, empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda., optou por apresentar a garantia de execução no valor de **R\$ 16.830,52** (dezesesseis mil oitocentos e trinta reais e cinquenta e dois centavos), referente a 5% do valor contratual, na modalidade Seguro Garantia, neste sentido foi apresentada a apólice de seguro nº 061902014880907750002216 referente ao Seguro Garantia contratado por esta junto à Tokio Marine Seguradora.

No entanto o prazo de execução do Contrato nº 034/2014 foi objeto de três termos aditivos que o prorrogaram. Contudo, a equipe técnica não constatou nos autos do processo referente a este contrato a realização de eventuais endossos na apólice nº 061902014880907750002216 que visassem a prorrogação da vigência do Seguro Garantia de forma a compatibilizá-la à execução do objeto e à vigência do Contrato nº 034/2014. Ademais, ressalta-se que o Contrato nº 034/2014 também sofreu acréscimo de valor, conforme Quarto Termo Aditivo, porém não foi constatada a realização de endosso na referida apólice visando reforçar o valor garantido.

A verificação da prestação da garantia e o acompanhamento de sua vigência, quando prestada na modalidade Seguro Garantia ou Fiança Bancária, no âmbito da administração pública, usualmente, fica a cargo do gestor de contratos ou de um setor que acumule estas competências. No caso do Executivo de São José do Rio Claro, esta equipe foi informada pela Controladora Interna que a gestão dos contratos do Município é exercida por uma única servidora, neste sentido foi apresentada a Portaria nº 223/2013, de 31 de outubro de 2013, por meio da qual a servidora Josileide Adriana Castão Riberio foi nomeada para exercer a função de **GESTORA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL**.



Desta forma, entende-se que competia a referida servidora acompanhar a validade das garantias prestadas pelos contratados e ante a prorrogação dos prazos previstos no Contrato nº 034/2014 efetuar solicitação para que a CONTRATADA promovesse o endosso do Seguro Garantia sob pena de ao não fazê-lo sujeitar-se às sanções previstas no referido instrumento contratual.

### **3.18.3. Responsável**

#### **3.18.3.1. Josileide Adriana Castão Ribeiro, Gestora de Acompanhamento e Fiscalização da Execução Contratual**

##### **3.18.3.1.1. Conduta**

Deixar de acompanhar e fiscalizar a validade da garantia de execução prestada.

##### **3.18.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A ausência de acompanhamento da validade da garantia permitiu que durante a maior parte do período de execução a Administração ficasse sem as devidas garantias expondo-a a um maior risco.

##### **3.18.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do responsável pela gestão de contrato que monitorasse a validade das garantias prestadas pelos contratados.

### **3.18.4. Esclarecimento da responsável**

#### **3.18.4.1. Josileide Adriana Castão Ribeiro**

A defesa inicia afirmando que a irregularidade tratada no presente achado de auditoria se refere a falhas meramente formais e facilmente sanáveis.



Neste sentido, a defesa sustenta que a exigência de caução da garantia na contratação é uma faculdade da Administração e, portanto, poderia não ser exigida pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, posto que o artigo 56 da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer que a critério da autoridade competente “poderá ser exigida prestação de garantia”, teria concedido ao agente público envolvido discricionariedade na decisão sobre o caso concreto ora analisado. Assim, a defesa apresenta o seguinte excerto da obra de Marçal Justen Filho:

... poderá ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia. (JUSTEN FILHO, Marçal, Op. cit., p. 499)

A defesa segue apresentando o seu entendimento de que é “necessário um juízo de ponderação em relação às vantagens e desvantagens envolvidas, deve-se considerar que a exigência de garantias tem custos que oneram o licitante e revertem às propostas, o que converge à ideia de discricionariedade não como um amplo espaço de decisão do gestor, mas como decisão fundamentada a partir da análise do caso concreto, objeto da contratação, condições de mercado, etc.” (*sic*).

Assim, sustenta que a conduta da defendente era regular pois estaria “escorada em expresso texto legal”, artigo 56 da Lei nº 8.666/93, que entende “atribui à Administração faculdade de exigir a prestação de garantia nas contratações, remetendo à discricionariedade, qual seja, ao juízo de conveniência e oportunidade do ente licitante” (*sic*).

Ademais, a defesa afirma que não seria possível verificar qualquer prejuízo ao município que pudesse decorrer deste fato, bem como não concebe que seja prejudicial a ausência de atualização dos valores das apólices quando da celebração de novos aditivos que alteraram os valores contratuais.

Por fim, a defesa roga que na análise da irregularidade tratada no presente achado de auditoria se considere que as obras referentes aos objetos dos contratos em comento foram executadas a contento, de tal forma que da presente irregularidade não decorreriam danos ao erário.



### 3.18.5. Conclusão da equipe técnica

Inicialmente, é válido que se destaque que, de fato, o *caput* do artigo 56 da Lei nº 8.666/93<sup>5</sup> indica a existência de discricionariedade da Administração quanto à exigência de prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras, bem como acompanha-se o entendimento da defesa estritamente quanto ao fato de que a exigência de garantias implica em custos que oneram o licitante e, conseqüentemente, impactam em sua proposta onerando, por fim, a própria Administração. Sobre este segundo ponto, apresentamos a seguinte lição do ilustre administrativista Marçal Justen Filho:

A prestação de garantia pelo particular envolve uma questão delicada. Sob um ângulo, **a Administração deve cercar-se de todas as cautelas para evitar prejuízos ao patrimônio público. Isso significa exigir do particular o fornecimento de garantias de indenização de eventuais danos. Portanto, a prestação de garantia é uma vantagem para a Administração.**

**Sob outro enfoque, porém, a prestação de garantias representa um encargo econômico-financeiro para o particular. Para promover a garantia, é obrigado a desembolsar recursos.** Em alguns casos, as dimensões desse encargo podem atingir valores muito elevados. Isso poderia inviabilizar a contratação porque o particular, muito embora em condições de desempenhar suas prestações, não disporia de recursos para arcar com o custo da garantia. Assim, a exigência de garantias vultosas poderia ser instrumento de impedimento à livre participação dos interessados. Como se não bastasse, **o particular engloba, na formação de seus custos, os encargos necessários à obtenção da garantia.** Sob essa abordagem, a garantia produz malefícios. Tanto reduz o número de licitantes como **acarreta elevação dos custos para a Administração.**

A Lei adotou uma solução de compromisso entre diversas possibilidades. Permite a exigência de garantias, mas adota sistema destinado a minorar os malefícios da figura.

**A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia.** (JUSTEN FILHO/Marçal, *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, ed. 16, São Paulo/Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 940/941) **grifamos**

Feita essas ponderações, é importante que destaquemos que a inteligência do artigo nº 56 da Lei nº 8.666/93 implica no entendimento de que cabe à autoridade competente ponderar, **ainda na fase interna da licitação**, sobre a

---

<sup>5</sup> Art. 56. **A critério da autoridade competente**, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. **grifamos**



conveniência e a oportunidade de se exigir garantia de execução na contratação que se pretende realizar e, efetuado este juízo, caso se entenda conveniente e oportuno, consignar no instrumento convocatório tal exigência.

Desta forma, persistindo a exigência de prestação de garantia de execução no instrumento convocatório até a apresentação das propostas pelas licitantes, extingue-se a discricionariedade da Administração quanto a exigência dessa garantia, visto que todos os licitantes teriam considerado o impacto de tal encargo em seus custos para fins de elaboração de sua proposta. Ou seja, uma vez prevista a exigência de garantia de execução no instrumento convocatório, a ausência de prestação dessa garantia em face da celebração do contrato, ausência de seu reforço em razão de acréscimos no valor inicial do contrato e a ausência de prorrogação da validade da garantia prestada em razão de dilação nos prazos contratuais implicam na concessão de vantagem indevida ao contratado, pois este exime-se de um encargo que deve ter tido os seus reflexos financeiros considerados por todos os licitantes na formulação de suas propostas.

Ademais, não se pode ignorar que a autoridade competente considerou os riscos envolvidos na execução da obra atinente ao objeto do contrato em questão e os ponderou em face do impacto que a exigência de garantia de execução poderia ter na sua contratação para, por fim, ter consignado tal exigência no instrumento convocatório, entendendo que esta era a opção que melhor atendia ao interesse público no caso em comento, de tal forma que não cabia à defendente, na qualidade de gestora do contrato e em expressa afronta às determinações do edital de licitação e do instrumento contratual, desobrigar o contratado de seus encargos contratuais ao não exigir-lhe que cumpra com seus deveres.

Por todo o exposto, refutam-se os argumentos apresentados pela defesa por seus próprios fundamentos.



### 3.18.6. Proposta de encaminhamento de mérito

Manutenção da responsabilidade da senhora **Josileide Adriana Castão Ribeiro** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB15** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### 3.19. ACHADO nº 19: PRAZO DE VIGÊNCIA INDETERMINADO (ITEM 2.6.1 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)

#### 3.19.1. Classificação de irregularidade

**HB 05. Contrato Grave.** Ocorrência de irregularidades na formalização dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

#### 3.19.2. Situação encontrada

Analisando o instrumento contratual nº 036/2014 a equipe técnica constatou que este não apresenta em seus termos cláusula que delimite a sua vigência. As cláusulas contratuais restringem-se a delimitar apenas o prazo de 90 (noventa) dias para a execução da obra, conforme pode ser verificado no item 5.1 da Cláusula Quinta – Prazo e Prorrogação.

#### 5.0 - CLÁUSULA QUINTA - PRAZO E PRORROGAÇÃO

5.1 - O prazo para a execução da presente obra e serviços é 90 (noventa) dias após emissão da ordem de serviço, podendo este prazo ser suspenso, interrompido ou prorrogado de comum acordo ou por interesse público, desde que devidamente justificado.

5.2 - Deverão ser integralmente obedecidos os prazos parciais e totais previsto no Cronograma Físico-Financeiro, apresentado pela Proponente vencedora do certame.

Fonte: Contrato nº 036/2014



Ao não especificar em seus termos o prazo de vigência contratual o Contrato nº 036/2014 passa a ter vigência indeterminada, o que é expressamente proibido pela legislação de regência, conforme depreende-se da hermenêutica do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§3º **É vedado o contrato com prazo de vigência indeterminado.** (grifamos)

### **3.19.3. Responsáveis**

#### **3.19.3.1. Sunely Moreira dos Santos, Presidente da Comissão Permanente de Licitação**

##### **3.19.3.1.1. Conduta**

Elaborar contrato sem cláusula que delimite a vigência contratual.

##### **3.19.3.1.2. Nexa de Causalidade**

A não delimitação da vigência contratual implicou na formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

##### **3.19.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar da Comissão Permanente de Licitação observância à vedação constante do art. 57, §3º, da Lei 8.666/93.

#### **3.19.3.2. Danielli Redivo, Assessora Jurídica**

##### **3.19.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer aprovando a minuta do edital e do contrato ainda que este não possuísse cláusula que definisse a vigência contratual.



### **3.19.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A emissão do parecer prescrito no inciso VI, art. 38 da Lei 8.666/1993 não se refere a ato meramente opinativo uma vez que seus argumentos se consubstanciam em fundamentos para a tomada de decisão por parte da autoridade competente.

### **3.19.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar que a Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, verificasse se a minuta do contrato estava de acordo com as exigências da Lei 8.666/1993.

### **3.19.3.3. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal**

#### **3.19.3.3.1. Conduta**

Firmar contrato sem cláusula que delimite a vigência contratual.

#### **3.19.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A não observância da ausência de cláusula que delimitasse a vigência contratual implicou na formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

#### **3.19.3.3.3. Culpabilidade**

Como autoridade signatária, era razoável esperar do Senhor Prefeito que antes da assinatura do contrato, diretamente ou por meio de assessoria, verificasse se o Contrato possuía as informações necessárias à sua regular concepção, atentando-se nesse caso especialmente à vedação constante do art. 57, §3º da Lei 8.666/93.



### **3.19.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.19.4.1. Sunely Moreira dos Santos**

A defesa inicia sua tese afirmando que o Contrato nº 036/2014 não possuiria prazo indeterminado uma vez que o item 5.1 da Cláusula Quinta dispõe que “o prazo para a execução da obra e serviços é de 120 (cento e vinte) dias após a emissão da ordem de serviços (...)” e conclui ressaltando que o prazo de vigência do contrato em comento estaria informado na Cláusula Quinta, que por sua vez, a seu ver, inclui ainda a possibilidade de sua prorrogação ou suspensão.

#### **3.19.4.2. Danielli Redivo**

A defesa inicia sua tese afirmando que o Contrato nº 036/2014 não possuiria prazo indeterminado uma vez que o item 5.1 da Cláusula Quinta dispõe que “o prazo para a execução da obra e serviços é de 120 (cento e vinte) dias após a emissão da ordem de serviços (...)” e conclui ressaltando que o prazo de vigência do contrato em comento estaria informado na Cláusula Quinta, que por sua vez, a seu ver, inclui ainda a possibilidade de sua prorrogação ou suspensão.

#### **3.19.4.3. Natanael Casavechia**

A defesa inicia sua tese afirmando que o Contrato nº 036/2014 não possuiria prazo indeterminado uma vez que o item 5.1 da Cláusula Quinta dispõe que “o prazo para a execução da obra e serviços é de 120 (cento e vinte) dias após a emissão da ordem de serviços (...)” e conclui ressaltando que o prazo de vigência do contrato em comento estaria informado na Cláusula Quinta, que por sua vez, a seu ver, inclui ainda a possibilidade de sua prorrogação ou suspensão.



### 3.19.5. Conclusão da equipe técnica

Primeiramente, informamos que o prazo de execução estabelecido no item 5.1 da Cláusula Quinta do Contrato nº 036/2014 é de 90 (noventa) dias e não de 120 (cento e vinte) dias como afirma a defesa.

Ademais, considerando que a irregularidade tratada no presente achado de auditoria se refere à **indeterminação do prazo de vigência contratual**, que foi constatada pela equipe técnica por meio da inexistência de cláusulas no Contrato nº 036/2014 que tratassem da vigência contratual, tendo sido verificada apenas a existência de cláusula referente aos prazos de execução da obra correspondente ao objeto contratado, verifica-se confusão na tese apresentada pela defesa que assume que prazo de vigência e prazo de execução são uma coisa só.

Neste sentido, a fim de esclarecermos esta questão, se faz necessário reapresentarmos o entendimento, já exposto no presente relatório, de que prazo de vigência e prazo de execução são coisas distintas. O prazo de vigência se inicia, em regra, no momento em que o contrato está apto a produzir efeitos, estendendo-se até o momento em que ambas as partes cumprem todas as suas obrigações. Já o prazo de execução se refere ao tempo que dispõe o contratado para executar o objeto do contrato, ou seja, para cumprir a sua obrigação principal. Desta forma, verifica-se que o prazo de vigência pode coincidir ou ultrapassar o prazo de execução, haja vista que deve englobar o tempo necessário para a execução da obrigação principal pelo contrato, bem como o tempo necessário para cumprimento das obrigações contratuais acessórias de ambas as partes.

Em outras palavras, o contratado executa o objeto do contrato e então a Administração contratante disporá, via de regra, de outro prazo para receber o objeto e realizar o pagamento.

Destaca-se, na oportunidade, que esta Corte de Contas externou, por meio da Resolução de Consulta nº 13/2015, entendimento convergente ao acima exposto, conforme pode se verificar a seguir:



1) os prazos de execução, de conclusão e de entrega do objeto contratual devem ser compatíveis com o prazo de vigência dos contratos administrativos de obras públicas, permitindo-se que nos contratos de obras o prazo contratual seja superior em até 90 dias do que o prazo de execução da obra, para fins de recebimento;

Assim, enquanto o prazo de execução delimita o tempo no qual o contratado deverá cumprir a sua obrigação, o prazo de vigência, de certa forma, delimita o limite temporal no qual a própria Administração deverá realizar as suas obrigações a fim de dar plena quitação ao ajuste contratual.

Desta forma os contratos administrativos devem especificar o prazo concedido para a execução do seu objeto e o prazo de vigência de seus termos, ainda que os referidos prazos sejam coincidentes.

Por todo o exposto, não se acolhem os argumentos da defesa visto estes não terem afastado a irregularidade identificada pela equipe técnica no presente achado de auditoria, qual seja, a formalização de contrato com prazo de vigência indeterminado.

### **3.19.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade dos senhores **Sunely Moreira dos Santos** e **Natanael Casavechia** e da senhora **Danielli Redivo** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB05** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.



### **3.20. ACHADO nº 20: PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE EXECUÇÃO FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI (ITEM 2.6.2 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.20.1. Classificação de irregularidade**

**HB 16. Contrato Grave.** Prorrogação contratual em desconformidade com as hipóteses, condições ou limites estabelecidos no art. 57 da Lei 8.666/93.

#### **3.20.2. Situação encontrada**

Analisando as justificativas que embasaram os aditivos do Contrato nº 036/2014 a equipe técnica constatou que houve prorrogação do prazo previsto no contrato em desconformidade com as hipóteses estabelecidas na Lei 8.666/93. Neste sentido, destaca-se o Segundo Termo Aditivo cuja solicitação da CONTRATADA restringiu-se a informar que os atrasos na execução da obra ocorreram em decorrência do período chuvoso, o Terceiro Termo Aditivo cuja solicitação da CONTRATADA se pautou novamente no período de chuvas da região e acrescentou que a empresa estava tendo dificuldades em encontrar mão-de-obra qualificada, e o Quarto Termo Aditivo cuja justificativa apresentada pela contratada foi a escassez de mão de obra qualificada na região.

Ressalta-se que ambos os pedidos de prorrogação de prazo foram ratificados em justificativas elaboradas pela Eng.<sup>a</sup> Fiscal Isabela Rosa Apone, CREA MT 029610, constantes dos autos dos respectivos processos de aditivo, havendo apenas uma ressalva na justificativa do Quarto Termo Aditivo informando que a empresa já havia sido notificada quanto ao atraso da obra.



Devido novamente a falta de mão-de-obra profissional, necessária para a execução dos serviços contratos, a obra em questão não pode cumprir com seu cronograma. A obra já fora notificada quanto ao atraso, e deverá ser solicitada à empresa, a vinda de funcionários de fora para a conclusão da obra.

Com todos os problemas acima apontados, vê-se a necessidade de prorrogação do término do contrato por mais 90 dias, ou seja, a sua conclusão se dará aos 22 dias do mês de setembro de 2015.

São José do Rio Claro, 02 de junho de 2015.

  
**Isabela Rosa Apone**  
Engenheira Civil  
CREA MT 029610

*Fonte: Processo do 4º Aditivo*

O parecer da assessoria jurídica do Município de São José do Rio Claro fundamentou ambas prorrogações no inciso II, § 1º do art. 57 da Lei 8.666/93. No entanto, considerando que o segundo e o terceiro termos aditivos foram solicitados em razão da obra estar sendo realizada no período chuvoso, verifica-se descabido o enquadramento deste fato na hipótese prevista na legislação, uma vez que ainda que o período de chuvas em nosso estado seja estranho à vontade das partes não lhe é possível imputar a alcunha de excepcional ou imprevisível. Desta forma, entende-se que os impactos das chuvas ordinárias sobre a produtividade no canteiro de obras já estavam considerados no cronograma inicial que embasou a licitação e conseqüentemente foram considerados pelos licitantes para a elaboração das propostas que devem ter levado em conta a eventual diminuição do ritmo de execução de determinado empreendimento em períodos de chuva conforme suas particularidades. Ademais, ressalta-se que analisando os registros referentes ao diário de obra observou-se que em dias de expediente na obra foi registrado chuvas em pouco mais de 60 (sessenta) dias, não tendo sido efetuado no referido diário qualquer registro informando eventual impossibilidade de realização dos serviços em



razão dessas chuvas. Assim, resta evidenciado o descabimento de termo aditivo motivado por chuvas ordinárias ante a previsibilidade de sua ocorrência em momento anterior a celebração do contrato sem que sejam demonstradas outras consequências imprevisíveis que venham a impactar na produtividade da obra. Outrossim, ainda que se considerasse admissível a prorrogação dos prazos contratuais em razão da ocorrência de chuvas ordinárias verifica-se que os prazos concedidos foram bem superiores aos dias chuvosos.

Desta forma, constata-se que o prazo de execução do Contrato nº 036/2014 foi prorrogado em desconformidade com as hipóteses previstas nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/93.

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente atuados em processo:

I - Alteração do projeto ou especificações, pela Administração;

**II - Superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;**

III - Interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;

IV - Aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;

V - Impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;

VI - Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis. (grifamos)

Quanto ao Quarto Termo Aditivo cuja solicitação da CONTRATADA se pautou em uma suposta falta de mão de obra qualificada na região, primeiramente destacamos que a alínea “ i ” do item 1.2 da Cláusula Primeira do Contrato nº 036/2014 imputa como obrigação da CONTRATADA “manter à frente da obra profissionais qualificados e disponíveis para sua normal e correta execução” e o descumprimento desta responsabilidade implicou no encaminhamento de notificação e advertência à CONTRATADA.



Ademais, a equipe técnica constatou a ausência nos autos do processo do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 036/2014 de documentos que deveriam ter sido apresentados pela CONTRATADA comprovando a situação alegada e a sua ausência de culpa na diminuição de seus quadros, uma vez que esta já deveria dispor da mão de obra necessária desde o início da execução dos serviços contratados.

### **3.20.3. Responsáveis**

#### **3.20.3.1. Isabela Rosa Apone, Engenheira Fiscal**

##### **3.20.3.1.1. Conduta**

Apresentar justificativa para a realização do 2º, 3º e 4º Termos Aditivos sem elementos que comprovassem as alegações da CONTRATADA e fora das hipóteses previstas no art. 57 da Lei 8.666/93.

##### **3.20.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância das hipóteses legais para a concessão de prorrogação de prazos e a inobservâncias dos deveres da CONTRATADA quanto ao embasamento de suas solicitações de prorrogação dos prazos contratuais levou a uma irregular prorrogação de prazos, nos termos da Lei 8.666/93, o que implicou na percepção de vantagem indevida por parte da CONTRATADA.

##### **3.20.3.1.3. Culpabilidade**

Era razoável esperar da Fiscal da Obra, no exercício da função, que observasse as hipóteses de prorrogação de prazos nos contratos administrativos são consignadas nos incisos do § 1º, art. 57 da Lei 8.666/93, bem como observasse o item 5.4, Cláusula Quinta, do Contrato nº 036/2014 que estipula as comprovações a serem feitas pela CONTRATADA afim de embasar as solicitações de prorrogação de praz.



### **3.20.3.2. Danielli Redivo, Assessora Jurídica**

#### **3.20.3.2.1. Conduta**

Emitir parecer favorável à formalização do 2º, 3º e 4º Termos Aditivos sem que fossem apresentados elementos que comprovassem as alegações da CONTRATADA e fora das hipóteses previstas no art. 57 da Lei 8.666/93.

#### **3.20.3.2.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância das hipóteses legais para a concessão de prorrogação de prazos e a inobservâncias dos deveres da CONTRATADA quanto ao embasamento de suas solicitações de prorrogação dos prazos contratuais levou a uma irregular prorrogação de prazos, nos termos da Lei 8.666/93, o que implicou na percepção de vantagem indevida por parte da CONTRATADA.

#### **3.20.3.2.3. Culpabilidade**

Era de se esperar da Assessora Jurídica, no exercício da função, quando da emissão de seu parecer, atentasse para as hipóteses de prorrogação de prazos nos contratos administrativos constantes nos incisos do § 1º, art. 57 da Lei 8.666/93, bem como atentasse para o cumprimento da obrigação contratual imposta à CONTRATADA por meio do item 5.4, Cláusula Quinta, do Contrato nº 036/2014.

### **3.20.3.3. Natanael Casavechia, Prefeito Municipal**

#### **3.20.3.3.1. Conduta**

Autorizar e formalizar o 2º, 3º e 4º Termos Aditivos sem elementos que comprovassem as alegações da CONTRATADA e fora das hipóteses previstas no art. 57 da Lei 8.666/93.



### **3.20.3.3.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância das hipóteses legais para a concessão de prorrogação de prazos e a inobservâncias dos deveres da CONTRATADA quanto ao embasamento de suas solicitações de prorrogação dos prazos contratuais levou a uma irregular prorrogação de prazos, nos termos da Lei 8.666/9.

### **3.20.3.3.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do Prefeito Municipal quem no exercício das funções, observasse que as hipóteses de prorrogação de prazos nos contratos administrativos são, exclusivamente, as constantes nos incisos do § 1º, art. 57 da Lei 8.666/93.

### **3.20.4. Esclarecimento dos responsáveis**

#### **3.20.4.1. Isabela Rosa Apone**

A defesa afirma ser de conhecimento público e notório a escassez de mão de obra na construção civil em todo o país e destaca que, devido ao aumento de obras públicas e privadas, a disponibilidade de mão de obra qualificada tem diminuído diariamente ao mesmo tempo que esta mão de obra tem ficado cada vez mais cara.

Neste sentido, a defesa sustenta que tal motivo não precisa ser demonstrado uma vez que toda a sociedade seria sabedora deste já que, a seu ver, “comumente é noticiado através de toda mídia impressa, televisa e social” (*sic*), bem como salienta que esta “é uma dura realidade que paira sobre o País, a ponto do Governo Federal reconhecer a escassez de mão-de-obra qualificada e incentivar a vinda de técnicos estrangeiros, bem como facilitar o surgimento de novos cursos de engenharia, principalmente no interior do Brasil” (*sic*).



A defesa ressalta ainda que esta dificuldade persiste para a obtenção de mão de obra básica, referindo-se a mestre de obras, servente e pedreiro, afirmando que faltaria capacitação para este tipo de profissional e que este fato também seria de conhecimento público e notório.

Ademais, a defesa questiona que tipo de comprovação seria necessária para ser juntada as alegações da Contratada no pleito da prorrogação contratual.

Quanto ao período chuvoso, a defesa afirma que foi efetuada uma análise do cronograma de execução física da obra por meio da qual teria sido verificado que 120 dias era um prazo insuficiente para a sua conclusão, afirmando, portanto, que não teria sido previsto neste o período chuvoso.

Desta forma, a defesa destaca que o período chuvoso é uma realidade sazonal de nossa região de tal forma que não seria necessário comprovar que o período chuvoso retarda e atrapalha o andamento de qualquer obra em Mato Grosso.

Posto isso, a defesa sustenta que as justificativas apresentadas para os termos aditivos em questão não necessitariam de quaisquer elementos de comprovação uma vez que seriam baseadas em fatos públicos reais.

#### **3.20.4.2. Danielli Redivo**

A defesa afirma ser de conhecimento público e notório a escassez de mão de obra na construção civil em todo o país e destaca que, devido ao aumento de obras públicas e privadas, a disponibilidade de mão de obra qualificada tem diminuído diariamente ao mesmo tempo que esta mão de obra tem ficado cada vez mais cara.

Neste sentido, a defesa sustenta que tal motivo não precisa ser demonstrado uma vez que toda a sociedade seria sabedora deste já que, a seu ver, “comumente é noticiado através de toda mídia impressa, televisa e social” (*sic*), bem como salienta que esta “é uma dura realidade que paira sobre o País, a ponto do



Governo Federal reconhecer a escassez de mão-de-obra qualificada e incentivar a vinda de técnicos estrangeiros, bem como facilitar o surgimento de novos cursos de engenharia, principalmente no interior do Brasil” (*sic*).

A defesa ressalta ainda que esta dificuldade persiste para a obtenção de mão de obra básica, referindo-se a mestre de obras, servente e pedreiro, afirmando que faltaria capacitação para este tipo de profissional e que este fato também seria de conhecimento público e notório.

Ademais, a defesa questiona que tipo de comprovação seria necessária para ser juntada as alegações da Contratada no pleito da prorrogação contratual.

Quanto ao período chuvoso, a defesa afirma que foi efetuada uma análise do cronograma de execução física da obra por meio da qual teria sido verificado que 120 dias era um prazo insuficiente para a sua conclusão, afirmando, portanto, que não teria sido previsto neste o período chuvoso.

Desta forma, a defesa destaca que o período chuvoso é uma realidade sazonal de nossa região de tal forma que não seria necessário comprovar que o período chuvoso retarda e atrapalha o andamento de qualquer obra em Mato Grosso.

Posto isso, a defesa sustenta que as justificativas apresentadas para os termos aditivos em questão não necessitariam de quaisquer elementos de comprovação uma vez que seriam baseadas em fatos públicos reais.

#### **3.20.4.3. Natanael Casavechia**

A defesa afirma ser de conhecimento público e notório a escassez de mão de obra na construção civil em todo o país e destaca que, devido ao aumento de obras públicas e privadas, a disponibilidade de mão de obra qualificada tem diminuído diariamente ao mesmo tempo que esta mão de obra tem ficado cada vez mais cara.



Neste sentido, a defesa sustenta que tal motivo não precisa ser demonstrado uma vez que toda a sociedade seria sabedora deste já que, a seu ver, “comumente é noticiado através de toda mídia impressa, televisa e social” (*sic*), bem como salienta que esta “é uma dura realidade que paira sobre o País, a ponto do Governo Federal reconhecer a escassez de mão-de-obra qualificada e incentivar a vinda de técnicos estrangeiros, bem como facilitar o surgimento de novos cursos de engenharia, principalmente no interior do Brasil” (*sic*).

A defesa ressalta ainda que esta dificuldade persiste para a obtenção de mão de obra básica, referindo-se a mestre de obras, servente e pedreiro, afirmando que faltaria capacitação para este tipo de profissional e que este fato também seria de conhecimento público e notório.

Ademais, a defesa questiona que tipo de comprovação seria necessária para ser juntada as alegações da Contratada no pleito da prorrogação contratual.

Quanto ao período chuvoso, a defesa afirma que foi efetuada uma análise do cronograma de execução física da obra por meio da qual teria sido verificado que 120 dias era um prazo insuficiente para a sua conclusão, afirmando, portanto, que não teria sido previsto neste o período chuvoso.

Desta forma, a defesa destaca que o período chuvoso é uma realidade sazonal de nossa região de tal forma que não seria necessário comprovar que o período chuvoso retarda e atrapalha o andamento de qualquer obra em Mato Grosso.

Posto isso, a defesa sustenta que as justificativas apresentadas para os termos aditivos em questão não necessitariam de quaisquer elementos de comprovação uma vez que seriam baseadas em fatos públicos reais.

### **3.20.5. Conclusão da equipe técnica**

Inicialmente, é oportuno que destaquemos que os próprios argumentos apresentados pela defesa contrariam o enquadramento legal do aditivo concedido.



A defesa informa um quadro de escassez de mão de obra na construção civil que seria de conhecimento notório de todos e teria levado o Governo Federal a incentivar a vinda de técnicos estrangeiros e facilitar a abertura de novos cursos de engenharia. Apesar de não ter apresentado nenhum documento que corrobore as suas afirmações, verifica-se nos próprios fundamentos da tese argumentativa da defesa que **essa suposta escassez de mão de obra seria um problema recorrente**, que estaria, inclusive, sendo objeto de políticas públicas federais e, portanto, **não poderia ser concebida como fato superveniente excepcional ou imprevisível, estranho a vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato** a fim de justificar a celebração do Quarto Termo Aditivo ao Contrato nº 036/2014 com base na hipótese prevista no inciso II, do § 1º, do artigo 57 da Lei nº 8.666/93.

Não obstante, destaca-se que a contratada deveria ter em seus quadros engenheiro capacitado a conduzir a execução de obra equivalente ao objeto do Contrato nº 036/2014, conforme qualificação técnica exigida no instrumento convocatório que antecedeu a contratação (Doc. Control-P nº 212807/2015, fl. 3), bem como deveria manter profissionais qualificados necessários a regular execução do objeto contratual, conforme obrigação inscrita na alínea “i” do item 1.2., da Cláusula Primeira do Contrato nº 036/2014 (Doc. Control-P nº 212786/2015, fl. 8).

Quanto ao questionamento da defesa acerca de que tipo de comprovação seria necessária para ser juntada às alegações da Contratada no pleito da prorrogação, informamos que nos processos de formalização de aditivos deve ser juntada toda documentação apta a comprovar a pertinência do aditivo pleiteado e a comprovar que este se encontra acobertado por uma das hipóteses previstas na legislação para a sua concessão. No caso do quarto termo aditivo, considerando que os defendentes o enquadraram na hipótese prevista no inciso II, do parágrafo primeiro, do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, era necessário que fossem apresentados documentos que comprovassem a redução, após a celebração do contrato, do quadro funcional da contratada destinado à execução do objeto contratual por motivos alheios a sua vontade, bem como comprovassem a dificuldade de



recomposição desse quadro funcional, também por motivos alheios à vontade da contratada.

Sobre o período chuvoso, a defesa inicia suas alegações desqualificando o cronograma físico-financeiro do contrato ao afirmar que efetuou uma análise do referido cronograma por meio da qual teria verificado que o prazo que havia sido estipulado era insuficiente para a conclusão da obra, de forma que este não teria considerado o impacto do período chuvoso. No entanto, destacamos que a defesa, além de não ter apresentado a justificativa para tal entendimento, não apresentou a análise do cronograma que alega ter realizado, não apresentou nada acerca do caminho crítico<sup>6</sup> da obra, bem como não elencou os serviços que tem a sua execução impactada, ou impedida, em face de chuvas, ou ainda o nível de chuva apto a impactar a execução da obra.

Ademais, é imperioso recordamos que todos os possíveis interessados em executar esta obra consideraram os prazos consignados no cronograma físico-financeiro, anexo ao edital de licitação, para que, considerando sua capacidade operacional para atendimento do prazo estipulado, analisassem a viabilidade de apresentarem proposta para atender ao chamamento efetuado pelo instrumento convocatório.

Outrossim, o efeito das **chuvas ordinárias** no prazo de execução da obra, por constituírem eventos plenamente previsíveis à época da elaboração da proposta, já é considerado nas condições ofertadas pelos licitantes, ou seja, a ocorrência de chuvas ordinárias não constitui evento apto a justificar a celebração de termos aditivos para a prorrogação do prazo de execução contratual.

Assim, oportuno ressaltar que não constam dos argumentos apresentados pela defesa a indicação de quaisquer documentos que, por ventura,

---

<sup>6</sup> O caminho crítico identifica uma sequência de atividades na qual, caso uma delas atrase, todo o projeto estará atrasado (a obra no caso em questão).



indiquem que o índice pluviométrico durante a execução da obra superou a média histórica, para, assim, restar caracterizada a ocorrência de fato imprevisível a fim de justificar a celebração de aditivo com base no inciso II, do §1º, da Lei nº 8.666/93.

Por fim, outro ponto equivocado do entendimento exposto pela defesa, e que precisa ser combatido, está na sua afirmação de que o período chuvoso retarda e atrapalha o andamento de **qualquer** obra em Mato Grosso, de tal forma que não seria necessária qualquer comprovação que justificasse o aditamento contratual em razão de chuvas. Esta afirmação, além de genérica, é inverídica. A título de exemplo podemos citar obras prediais aonde a maior parte dos trabalhos ocorre internamente, ao abrigo da chuva, como é o caso de reformas internas em edificações que pouco, ou nada, sofrem em razão de chuvas.

Neste sentido, o impacto da incidência de chuvas no andamento de uma obra vai depender, além do tipo de obra, da etapa em que ela se encontra. De certo que a precipitação pluviométrica afeta mais os serviços em que a presença de água deve ser controlada, como escavação de cavas de fundação, compactação de solos, concretagem dos elementos de fundação, revestimento de fachadas e execução de pinturas externas. Por outro lado, os serviços de instalações prediais quase não sofrem influência das condições climáticas, pois costumam ser executados em áreas cobertas, o mesmo geralmente ocorre com a pintura interna, assentamento de pisos e revestimentos internos, dentre outros serviços.

Pelo exposto, somente seria justificável a celebração de aditivo para a prorrogação dos prazos de execução estabelecidos no contrato pautado na ocorrência de chuvas, com base no inciso II, do § 1º, do artigo 57, da Lei 8.666/93, caso restasse demonstrado que a precipitação pluviométrica na localidade da obra foi superior à média histórica (configurando-se a imprevisibilidade do fato superveniente), bem como restasse demonstrado que os serviços que estavam sendo executados sofreram impactos em razão do nível extraordinário de chuvas que não sofreriam em razão das chuvas esperadas para o período, devendo o referido impacto ser quantificado a fim de justificar os prazos aditados.



Desta forma, com base nos argumentos apresentados pela defesa e no acima exposto, não se concebe o afastamento da responsabilidade dos representados em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria.

### **3.20.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade das senhoras **Isabela Rosa Apone** e **Danielli Redivo** e do senhor **Natanael Casavechia** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB16** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.21. ACHADO nº 21: AUSÊNCIA DE GARANTIA DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO Nº 036/2014 (ITEM 2.6.3 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.21.1. Classificação de irregularidade**

**HB 15. Contrato Grave.** Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67 da Lei 8.666/1993).

#### **3.21.2. Situação encontrada**

Em atendimento as determinações do edital de licitação e em conformidade com a Cláusula Primeira do referido contrato, a CONTRATADA, empresa Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda., optou por apresentar a garantia de execução no valor de **R\$ 23.765,37** (vinte e três mil setecentos e sessenta e cinco reais e trinta e sete centavos) na modalidade Seguro Garantia, neste sentido foi apresentada a apólice de seguro nº 061902014880907750002218 referente ao Seguro Garantia contratado por esta junto à Tokio Marine Seguradora.



No entanto o prazo de execução do Contrato nº 036/2014 foi objeto de quatro termos aditivos que o prorrogaram. Contudo, a equipe técnica não constatou nos autos do processo referente a este contrato a realização de eventuais endossos na apólice nº 061902014880907750002216 que visassem a prorrogação da vigência do Seguro Garantia de forma a compatibilizá-la à execução do objeto e à vigência do Contrato nº 036/2014.

A verificação da prestação da garantia e o acompanhamento de sua vigência, quando prestada na modalidade Seguro Garantia ou Fiança Bancária, no âmbito da administração pública, usualmente, fica a cargo do gestor de contratos ou de um setor que acumule estas competências. No caso do Executivo de São José do Rio Claro, esta equipe foi informada pela Controladora Interna que a gestão dos contratos do Município é exercida por uma única servidora, neste sentido foi apresentada a Portaria nº 223/2013, de 31 de outubro de 2013, por meio da qual a servidora Josileide Adriana Castão Riberio foi nomeada para exercer a função de GESTORA DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL.

Desta forma, entende-se que competia a referida servidora acompanhar a validade das garantias prestadas pelos contratados e ante a prorrogação dos prazos previstos no Contrato nº 036/2014 efetuar solicitação para que a CONTRATADA promovesse o endosso do Seguro Garantia sob pena de ao não fazê-lo sujeitar-se às sanções previstas no referido instrumento contratual.

### **3.21.3. Responsável**

#### **3.21.3.1. Josileide Adriana Castão Ribeiro, Gestora de Acompanhamento e Fiscalização de Execução Contratual**

##### **3.21.3.1.1. Conduta**

Deixar de acompanhar e fiscalizar a validade da garantia de execução prestada.



### **3.21.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A ausência de acompanhamento da validade da garantia permitiu que durante a maior parte do período de execução a Administração ficasse sem as devidas garantias expondo-a a um maior risco.

### **3.21.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do responsável pela gestão de contrato que monitorasse a validade das garantias prestadas pelos contratados.

### **3.21.4. Esclarecimento da responsável**

#### **3.21.4.1. Josileide Adriana Castão Ribeiro**

A defesa inicia afirmando que a irregularidade tratada no presente achado de auditoria se refere a falhas meramente formais e facilmente sanáveis.

Neste sentido, a defesa sustenta que a exigência de caução da garantia na contratação é uma faculdade da Administração e, portanto, poderia não ser exigida pela Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro, posto que o artigo 56 da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer que a critério da autoridade competente “poderá ser exigida prestação de garantia”, teria concedido ao agente público envolvido discricionariedade na decisão sobre o caso concreto ora analisado. Assim, a defesa apresenta o seguinte excerto da obra de Marçal Justen Filho:

... poderá ser exigida apenas nas hipóteses em que se faça necessária. Quando inexistirem riscos de lesão ao interesse estatal, a Administração não precisará impor a prestação de garantia. (JUSTEN FILHO, Marçal, Op. cit., p. 499)

A defesa segue apresentando o seu entendimento de que é “necessário um juízo de ponderação em relação às vantagens e desvantagens envolvidas, deve-se considerar que a exigência de garantias tem custos que oneram o licitante e revertem às propostas, o que converge à ideia de discricionariedade não como um



amplo espaço de decisão do gestor, mas como decisão fundamentada a partir da análise do caso concreto, objeto da contratação, condições de mercado, etc.” (*sic*).

Assim, sustenta que a conduta da defendente era regular pois estaria “escorada em expresso texto legal”, artigo 56 da Lei nº 8.666/93, que entende “atribui à Administração faculdade de exigir a prestação de garantia nas contratações, remetendo à discricionariedade, qual seja, ao juízo de conveniência e oportunidade do ente licitante” (*sic*).

Ademais, a defesa afirma que não seria possível verificar qualquer prejuízo ao município que pudesse decorrer deste fato, bem como não concebe que seja prejudicial a ausência de atualização dos valores das apólices quando da celebração de novos aditivos que alteraram os valores contratuais.

Por fim, a defesa roga que na análise da irregularidade tratada no presente achado de auditoria se considere que as obras referentes aos objetos dos contratos em comento foram executadas a contento, de tal forma que da presente irregularidade não decorreriam danos ao erário.

### 3.21.5. Conclusão da equipe técnica

Inicialmente, é válido que se destaque que, de fato, o *caput* do artigo 56 da Lei nº 8.666/93<sup>7</sup> indica a existência de discricionariedade da Administração quanto à exigência de prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras, bem como acompanha-se o entendimento da defesa estritamente quanto ao fato de que a exigência de garantias implica em custos que oneram o licitante e, conseqüentemente, impactam em sua proposta onerando, por fim, a própria Administração. Sobre este segundo ponto, apresentamos a seguinte lição do ilustre administrativista Marçal Justen Filho:

---

<sup>7</sup> Art. 56. **A critério da autoridade competente**, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. **grifamos**



A prestação de garantia pelo particular envolve uma questão delicada. Sob um ângulo, **a Administração deve cercar-se de todas as cautelas para evitar prejuízos ao patrimônio público. Isso significa exigir do particular o fornecimento de garantias de indenização de eventuais danos. Portanto, a prestação de garantia é uma vantagem para a Administração.**

**Sob outro enfoque, porém, a prestação de garantias representa um encargo econômico-financeiro para o particular. Para promover a garantia, é obrigado a desembolsar recursos.** Em alguns casos, as dimensões desse encargo podem atingir valores muito elevados. Isso poderia inviabilizar a contratação porque o particular, muito embora em condições de desempenhar suas prestações, não disporia de recursos para arcar com o custo da garantia. Assim, a exigência de garantias vultosas poderia ser instrumento de impedimento à livre participação dos interessados. Como se não bastasse, **o particular engloba, na formação de seus custos, os encargos necessários à obtenção da garantia.** Sob essa abordagem, a garantia produz malefícios. Tanto reduz o número de licitantes como **acarreta elevação dos custos para a Administração.**

A Lei adotou uma solução de compromisso entre diversas possibilidades. Permite a exigência de garantias, mas adota sistema destinado a minorar os malefícios da figura.

**A Lei remete à discricionariedade da Administração a exigência da garantia.** (JUSTEN FILHO/Marçal, *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*, ed. 16, São Paulo/Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 940/941) **grifamos**

Feitas essas ponderações, é importante que destaquemos que a inteligência do artigo nº 56 da Lei nº 8.666/93 implica no entendimento de que cabe à autoridade competente ponderar, **ainda na fase interna da licitação**, sobre a conveniência e a oportunidade de se exigir garantia de execução na contratação que se pretende realizar e, efetuado este juízo, caso se entenda conveniente e oportuno, consignar no instrumento convocatório tal exigência.

Desta forma, persistindo a exigência de prestação de garantia de execução no instrumento convocatório até a apresentação das propostas pelas licitantes, extingue-se a discricionariedade da Administração quanto a exigência dessa garantia, visto que todos os licitantes teriam considerado o impacto de tal encargo em seus custos para fins de elaboração de sua proposta. Ou seja, uma vez prevista a exigência de garantia de execução no instrumento convocatório, a ausência de prestação dessa garantia em face da celebração do contrato, ausência de seu reforço em razão de acréscimos no valor inicial do contrato e a ausência de prorrogação da validade da garantia prestada em razão de dilação nos prazos contratuais implicam na concessão de vantagem indevida ao contratado, pois este



exime-se de um encargo que deve ter tido os seus reflexos financeiros considerados por todos os licitantes na formulação de suas propostas.

Ademais, não se pode ignorar que a autoridade competente considerou os riscos envolvidos na execução da obra atinente ao objeto do contrato em questão e os ponderou em face do impacto que a exigência de garantia de execução poderia ter na sua contratação para, por fim, ter consignado tal exigência no instrumento convocatório, entendendo que esta era a opção que melhor atendia ao interesse público no caso em comento, de tal forma que não cabia à defendente, na qualidade de gestora do contrato e em expressa afronta às determinações do edital de licitação e do instrumento contratual, desobrigar o contratado de seus encargos contratuais ao não exigir-lhe que cumpra com seus deveres.

Por todo o exposto, refutam-se os argumentos apresentados pela defesa por seus próprios fundamentos.

### **3.21.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade da senhora **Josileide Adriana Castão Ribeiro** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB15** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## **3.22. ACHADO nº 22: NÃO APLICAÇÃO DE PENALIDADE POR ATRASO NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS (ITEM 2.6.4 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

### **3.22.1. Classificação de irregularidade**

**HB 08. Contrato Grave.** Não aplicação de sanções administrativas ao contratado em razão de atraso ou inexecução total ou parcial do contrato (arts. 86 a 88 da lei 8.666/1993).





Foto: Obra da Construção do Lar dos Idosos

Conforme evidenciado, nenhum serviço referente à cobertura e ao piso foi executado e os serviços referentes ao revestimento foram executados em um quantitativo aquém do estipulado para o atual estágio da obra. Constata-se assim a inobservância do item 5.2 da Cláusula Quinta do Contrato nº 036/2014 que determina a obediência integral dos prazos parciais e totais previstos no Cronograma Físico-Financeiro. Contudo, ainda que seja evidente o descumprimento dos termos pactuados ante o atraso na execução da obra em questão, não foi verificado processo administrativo visando a aplicação de penalidade à CONTRATADA em razão do descumprimento dos prazos estabelecidos, bem como não foi verificado encaminhamento por parte da Eng.<sup>a</sup> Fiscal, Sra. Isabela Rosa Apone, CREA-MT 029610, neste sentido.



### **3.22.3. Responsável**

#### **3.22.3.1. Isabela Rosa Apone, Engenheira Fiscal**

##### **3.22.3.1.1. Conduta**

Deixar de adotar as medidas cabíveis visando a aplicação de penalidade ante ao descumprimento por parte da empresa CONTRATADA do cronograma pactuado.

##### **3.22.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A não adoção das medidas sancionadoras previstas em contrato ante os atrasos na execução dos serviços permitiu que a CONTRATADA impunemente não cumpra com os prazos fixados.

##### **3.22.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar da Fiscal do Contrato que exigisse da CONTRATADA que os serviços fossem executados nos termos contratados e ante os atrasos verificados desse início ao devido processo administrativo para aplicação das penalidades previstas em contrato e nos artigos 86 a 88 da Lei 8.666/93.

### **3.22.4. Esclarecimento da responsável**

#### **3.22.4.1. Isabela Rosa Apone**

A defesa afirma que a aplicação de penalidades à contratada em razão do descumprimento do cronograma físico-financeiro não é atribuição da engenheira fiscal responsável pela fiscalização da obra. Neste sentido, a defendente ressalta que teria expedido notificação à contratada, bem como teria encaminhado ao Setor de Gestão de Contratos da Prefeitura Municipal de São José do Rio Claro para que este tomasse as providências cabíveis, conforme documentação juntada na forma do DOC. III (Doc. Control-P nº 29997/2016, fls. 19/23).



Outrossim, a defesa ressalta que para a aplicação de penalidade a qualquer contratado devem ser oportunizados o contraditório e a ampla defesa e, assim, a defesa encerra afirmando que teria cumprido com o seu dever ao notificar a contratada, uma vez que a aplicação de penalidade caberia ao Setor de Gestão de Contratos conjuntamente com o Departamento Jurídico.

### **3.22.5. Conclusão da equipe técnica**

Assiste razão a defesa quando afirma que a aplicação de penalidade *per si* não é sua atribuição na qualidade de engenheira fiscal da obra em questão. No entanto, o processo de aplicação de penalidade por atrasos na execução de obra pública tem a sua gênese na atuação minimamente diligente do fiscal da obra que ao constatar descumprimentos de cronograma tem o dever de cientificar a autoridade competente acerca de tal descumprimento contratual, possibilitando, assim, que esta determine a instauração do correspondente processo administrativo visando a aplicação de penalidade pertinente ao descumprimento observado caso, após assegurados ao contratado a ampla defesa e o contraditório, reste comprovada a culpa do contratado.

Neste sentido, é importante que se ressalte que a equipe técnica entendeu, conforme consta no relatório preliminar, que a defendente era responsável pela irregularidade tratada no presente achado de auditoria por ter deixado de adotar as medidas cabíveis visando a aplicação de penalidade ante ao descumprimento por parte da empresa contratada do cronograma pactuado.

Assim, apesar da defesa afirmar que teria notificado a contratada bem como teria informado o Setor de Gestão de Contratos para que tomasse as providências cabíveis, o que se verifica por meio da documentação juntada pela defesa (Doc. Control-P nº 29997/2016, fls. 19/23) é que a fiscal da obra notificou a contratada acerca de atraso na obra em 01.12.2014, mas somente em 14.10.2015, mais de dez meses depois e após a realização da inspeção *in loco* (11.09.2015) pela



equipe técnica na qual foi constatado o atraso na obra, informou o Setor de Contratos sobre irregularidades na obra de construção do Lar dos Idosos.

O exposto demonstra que a defendente não atuou de forma diligente e tempestiva a fim de cientificar a autoridade competente acerca dos descumprimentos que estavam ocorrendo na execução da obra para que essa pudesse tomar as medidas pertinentes a cada caso.

Pelo exposto, não se acolhem os argumentos apresentados pela defesa uma vez que sua atuação desidiosa no acompanhamento e fiscalização da obra em questão trouxe óbices a tempestiva aplicação, pela autoridade competente, das devidas penalidades à contratada em razão do descumprimento do cronograma.

### **3.22.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade da senhora **Isabela Rosa Apone** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB08** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### **3.23. ACHADO nº 23: ACEITAÇÃO DE SERVIÇO EM DESACORDO COM O CONTRATO Nº 036/2014 (ITEM 2.6.5 DO RELATÓRIO PRELIMINAR)**

#### **3.23.1. Classificação de irregularidade**

**HB 01. Contrato Grave.** Não rejeição, no todo ou em parte, da obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato (art. 76 da Lei 8.666/1993).



### 3.23.2. Situação encontrada

Quando da realização da inspeção *in loco* na obra de construção do Lar dos Idosos, a equipe técnica foi informada pela Fiscal da Obra, Eng.<sup>a</sup> Civil Isabela Rosa Apone, CREA-MT 029610, que no lugar do “Concreto Usinado Bombeado FCK=25MPa, inclusive lançamento e adensamento”, serviço integrante da etapa de fundação da obra, foi utilizado concreto convencional, tal fato foi exposto no Termo de Inspeção lavrado na ocasião.

Ante a informação prestada pela Fiscal da Obra a equipe técnica procedeu nova verificação nas planilhas de medições constatando que foram medidos e pagos, na integralidade prevista no contrato, os serviços referentes à “Concreto Usinado Bombeado FCK=25MPa, inclusive lançamento e adensamento” ainda que outro serviço tenha sido executado em seu lugar. Oportuno ressaltar não ter sido detectado superfaturamento advindo desta substituição de serviços.

No entanto, a não constatação de superfaturamento nesta substituição de serviços não significa que esta não tenha se dado de forma irregular. Conforme previsto no projeto básico, a Resistência Característica do Concreto à Compressão (fck) do concreto usinado deveria ser de 25 MPa (Mega Pascal). Contudo, considerando que o serviço efetivamente executado utilizou concreto convencional virado na betoneira, deveriam terem sido realizados ensaios para assegurar que o concreto utilizado atingiu o fck previsto no projeto, porém não foram verificados nos autos do contrato nenhum ensaio, ademais também não foi localizado o traço utilizado na confecção do concreto. Desta forma, constata-se que a maneira como se deu a substituição desses serviços expôs a risco a obra de construção do Lar dos Idosos.

Neste sentido, ressalta-se que a Fiscal da Obra na qualidade de representante da Administração frente a execução do objeto contratado tem o dever de zelar para que os serviços sejam executados nos moldes firmados no contrato,



cabendo a esta, nos termos do art. 76 da Lei 8.666/1993, o dever de rejeitar serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

Art. 76. A Administração rejeitará, no todo ou em parte, obra, serviço ou fornecimento executado em desacordo com o contrato.

### **3.23.3. Responsável**

#### **3.23.3.1. Isabela Rosa Apone, Engenheira Fiscal**

##### **3.23.3.1.1. Conduta**

Medir serviços executados em desacordo com o contrato e sem se certificar que este possuía o fck necessário, conforme previsto no contrato.

##### **3.23.3.1.2. Nexo de Causalidade**

A inobservância do fck do concreto utilizado expôs a risco a obra.

##### **3.23.3.1.3. Culpabilidade**

Era de se esperar do responsável pela fiscalização da obra que exigisse da empresa contratada que os serviços fossem executados conforme contrato.

### **3.23.4. Esclarecimento da responsável**

#### **3.23.4.1. Isabela Rosa Apone**

A defesa informa que, muito embora conste na planilha orçamentária do contrato o serviço de concreto usinado bambeado FCK=25Mpa, optou pela execução de concreto virado em betoneira, uma vez que aquele serviço não existiria no município e a usina de concretagem mais próxima se situaria a 110km de distância da obra, em Nova Mutum. Neste sentido, a defesa afirma que, caso aplicado



corretamente, o concreto virado na betoneira possuiria o mesmo padrão de qualidade do concreto usinado.

A defesa informa ainda que não foi efetuado corpo de prova para certificar se o concreto possuía o FCK necessário, no entanto, ressalta que a obra em questão se refere a uma obra sem qualquer complexidade de forma que o traço que foi utilizado seria suficiente para garantir a qualidade e resistência necessária.

Assim, a defesa destaca que a obra não apresenta nenhuma patologia estrutural, estando, a seu ver, “em perfeito estado de conservação e utilização, não oferecendo nenhum risco à integridade das pessoas.

Por fim, a defesa ressalta que os valores dos serviços pagos estão compatíveis aos valores dos serviços efetivamente executados e requer a reconsideração de sua responsabilidade em face da irregularidade constatada no presente achado de auditoria.

### **3.23.5. Conclusão da equipe técnica**

Primeiramente, é valido que se destaque que o fato de ter sido executado concreto virado na betoneira no lugar do concreto usinado bombeado de FCK=25 MPA restou incontestado, conforme verifica-se nos argumentos da própria defesa.

Feitas essas considerações, ressaltamos que a defesa afirma que o concreto virado na betoneira no próprio canteiro de obras, se executado corretamente, possuiria o mesmo padrão de qualidade do concreto usinado, apesar da defesa não apresentar nenhum documento apto a validar suas alegações. Ademais, destaca-se que a defesa admite não ter ensaiado o concreto aplicado na obra por ter entendido tal ensaio ser desnecessário ante a complexidade do empreendimento.

Sobre tal fato, destacamos ainda a sua contrariedade às disposições normativas da ABNT NBR 12655 que impõem o seguinte:

#### **4.4 Responsável pelo recebimento do concreto**



Os responsáveis pelo recebimento do concreto (3.2.4) são o proprietário da obra e o responsável técnico pela obra, designado pelo proprietário. A documentação comprobatória do cumprimento desta Norma (relatório de ensaios, laudos e outros) deve estar disponível no canteiro de obra, durante toda a construção, e deve ser arquivada e preservada pelo prazo previsto na legislação vigente, salvo o disposto em 4.1.2.

(...)

## 5.7 Ajuste e comprovação do traço

### 5.7.1 Procedimento

Antes do início da concretagem, deve-se preparar uma amassada de concreto na obra, para comprovação e eventual ajuste do traço definido no estudo de dosagem. Este procedimento é desnecessário quando se utilizar concreto dosado em central, ou quando já tenham sido elaborados concretos com os mesmos materiais e em condições de execução semelhantes. Todos os resultados de ensaios e registros efetuados no ajuste e comprovação do traço devem ser reunidos à documentação referida em 4.4.

Outrossim, a realidade que se verifica vai na contramão do entendimento exposto, e não comprovado, pela defesa. **É notório entre os profissionais da construção civil que o concreto usinado tende a possuir qualidade superior ao concreto preparado no próprio canteiro de obras**, qual seja, o concreto virado na betoneira. Neste sentido, destacamos o recente trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, ocorrido em setembro de 2016, intitulado Estudo comparativo entre concreto usinado e concreto produzido no canteiro de obras<sup>8</sup>, no qual, em apertada síntese, os autores testaram a resistência à compressão e a resistência à tração de diversos corpos-de-prova de ambos os concretos e perceberam que o concreto usinado atingia resistências bem superiores ao concreto virado na betoneira, conforme extrai-se dos trechos do citado estudo apresentados a seguir:

Percebe-se que a **resistência média a compressão do concreto usinado superou entorno de 118% a resistência média a compressão do concreto produzido no canteiro de obras** aos 28 dias. A maior diferença de resistência a compressão pode ser observada no rompimento com idade de 21 dias, onde a resistência média do concreto usinado supera entorno de 150% a resistência média do concreto produzido no canteiro de obras.

(...)

---

<sup>8</sup> KRUG, Lucas Fernando; HABITZREITTER, Maxoel; BUENO, Bruna G.. Estudo comparativo entre concreto usinado e concreto produzido no canteiro de obras. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 16., 2016, São Paulo. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2016.



**A resistência a tração** por compressão diametral na idade de 28 dias **do concreto usinado supera entorno de 77% a resistência do concreto produzido no canteiro de obras.** (grifamos)

Ademais, é válido que se ressalte que para assegurar uma mínima qualidade ao concreto virado na betoneira é preciso que este serviço seja executado por um encarregado com experiência no assunto, entretanto, lembramos que a própria defesa, em resposta a irregularidade tratada em outro achado do presente relatório (**item 3.20**), afirmou existir uma escassez de mão de obra qualificada.

Desta forma, apesar de a obra ainda não apresentar patologias estruturais, conforme afirma a defesa, persiste o entendimento de que o serviço que fora efetivamente executado possui qualidade distinta do serviço que fora previsto no projeto básico e fora efetivamente pago pela municipalidade, razão pela qual não se concebe o afastamento da responsabilidade da defendente em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria.

### **3.23.6. Proposta de encaminhamento de mérito**

Manutenção da responsabilidade da senhora **Isabela Rosa Apone** em face da irregularidade tratada no presente achado de auditoria e classificada na forma da Resolução Normativa nº 17/2010 – TCE/MT como **HB01** com a correspondente aplicação de multa na forma estabelecida no artigo 286 da Resolução Normativa nº 14/2007, Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

## **4. CONCLUSÃO**

Primeiramente é válido recordarmos que esta Corte de Contas foi acionada por meio de Denúncia, protocolizada sob o nº 81027/2015, que informava atrasos em algumas obras no município de São José do Rio Claro. Neste sentido, na presente Representação a equipe técnica não se ateu apenas aos procedimentos que envolveram a execução das referidas obras (construção do ginásio de esportes, construção do Lar dos Idosos e reforma e ampliação da Escola



Pedro Coelho Portilho), analisando também os atos de gestão relacionados à contratação destas obras.

Desta forma, a equipe técnica relatou a ocorrência de 23 (vinte e três) achados de auditoria cujas responsabilidades dos representados, após a análise de defesa efetuada no presente relatório, entende-se que devem ser mantidas.

Ademais, os achados identificados pela equipe técnica revelam a necessidade de melhoria nos procedimentos adotados pelo executivo municipal de São José do Rio Claro para a contratação e execução de suas obras.

Assim, apresentam-se as seguintes propostas de encaminhamento.

## 5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Inicialmente, pugna-se pelo conhecimento da presente representação de natureza interna por seus próprios fundamentos. Quanto ao seu mérito, submetemos o presente relatório à apreciação superior com as seguintes propostas de encaminhamento.

**I. Aplicar as penalidades** previstas no artigo 75, III, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c o artigo 286, II, da Resolução nº 14/2007, artigo 3º da Resolução Normativa nº 17/2016 e Resolução Normativa nº 14/2007, atualizada pela Resolução Normativa nº 02/2015, aos responsáveis indicados abaixo:

Responsáveis	Achados de auditoria		
	Nº do achado	Códigos de irreg.	Título do achado de auditoria
Sunely Moreira dos Santos	1	GB11	Projeto de combate a incêndio sem aprovação dos órgãos competentes (item 2.2.1.1 do Relatório Preliminar)
	3	GB11	Ausência de detalhamento de composição referente à estrutura de aço para cobertura (item 2.2.1.3 do relatório preliminar)
	4	GB99	Exigência de realização de visita técnica por engenheiro responsável das licitantes (item 2.2.2.1 do Relatório Preliminar)
	5	GB13	Não previsão no edital do prazo de vigência e do prazo de execução (item 2.2.2.2 do Relatório Preliminar)
	7	GB06	Da aceitação de propostas em desconformidade com o estabelecido no edital (item 2.2.2.4 do Relatório Preliminar)
	8	GB11	Ausência de elementos técnicos essenciais (item 2.3.1.1. do Relatório Preliminar)



Responsáveis	Achados de auditoria		
	Nº do achado	Códigos de irreg.	Título do achado de auditoria
	10	GB11	Ausência de detalhamento dos custos unitários e do BDI (item 2.3.1.3 do relatório Preliminar)
	11	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.4.1.1 do Relatório Preliminar)
	12	HB05	Permissão de adiantamento de parte do valor contratual (item 2.4.1.2 do Relatório Preliminar)
	15	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.5.1.1 do Relatório Preliminar)
	19	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.6.1 do Relatório Preliminar)
Danielli Redivo	1	GB11	Projeto de combate a incêndio sem aprovação dos órgãos competentes (item 2.2.1.1 do Relatório Preliminar)
	3	GB11	Ausência de detalhamento de composição referente à estrutura de aço para cobertura (item 2.2.1.3 do relatório preliminar)
	4	GB99	Exigência de realização de visita técnica por engenheiro responsável das licitantes (item 2.2.2.1 do Relatório Preliminar)
	5	GB13	Não previsão no edital do prazo de vigência e do prazo de execução (item 2.2.2.2 do Relatório Preliminar)
	15	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.5.1.1 do Relatório Preliminar)
	19	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.6.1 do Relatório Preliminar)
	20	HB16	Prorrogação do prazo de execução fora das hipóteses previstas em lei (item 2.6.2 do Relatório Preliminar)
Natanael Casavechia	1	GB11	Projeto de combate a incêndio sem aprovação dos órgãos competentes (item 2.2.1.1 do Relatório Preliminar)
	2	GB11	Ausência de ART do Projeto Básico (item 2.2.1.2 do Relatório Preliminar)
	3	GB11	Ausência de detalhamento de composição referente à estrutura de aço para cobertura (item 2.2.1.3 do relatório preliminar)
	4	GB99	Exigência de realização de visita técnica por engenheiro responsável das licitantes (item 2.2.2.1 do Relatório Preliminar)
	5	GB13	Não previsão no edital do prazo de vigência e do prazo de execução (item 2.2.2.2 do Relatório Preliminar)
	7	GB06	Da aceitação de propostas em desconformidade com o estabelecido no edital (item 2.2.2.4 do Relatório Preliminar)
	14	HB06	Irregularidades na rescisão unilateral do Contrato nº 043/2012 (item 2.4.3 do relatório Preliminar)
	15	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.5.1.1 do Relatório Preliminar)
	19	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.6.1 do Relatório Preliminar)
	20	HB16	Prorrogação do prazo de execução fora das hipóteses previstas em lei (item 2.6.2 do Relatório Preliminar)
Alexandre Cesar da Silva Moraes	3	GB11	Ausência de detalhamento de composição referente à estrutura de aço para cobertura (item 2.2.1.3 do relatório preliminar)
	6	JB02	Do sobrepreço na estrutura metálica para cobertura do ginásio de esportes (item 2.2.2.3 do relatório preliminar)
Massao Paulo Watanabe	8	GB11	Ausência de elementos técnicos essenciais (item 2.3.1.1. do Relatório Preliminar)
	9	GB11	Ausência de ART do Projeto Básico (item 2.3.1.2 do Relatório Preliminar)
	10	GB11	Ausência de detalhamento dos custos unitários e do BDI (item 2.3.1.3 do relatório Preliminar)
	11	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.4.1.1 do Relatório Preliminar)



Responsáveis	Achados de auditoria		
	Nº do achado	Códigos de irreg.	Título do achado de auditoria
	12	HB05	Permissão de adiantamento de parte do valor contratual (item 2.4.1.2 do Relatório Preliminar)
	13	HB10	Repactuação do valor contratual sem embasamento (item 2.4.2 do Relatório Preliminar)
Mateus de Oliveira Camargo	10	GB11	Ausência de detalhamento dos custos unitários e do BDI (item 2.3.1.3 do relatório Preliminar)
	11	HB05	Prazo de vigência indeterminado (item 2.4.1.1 do Relatório Preliminar)
	12	HB05	Permissão de adiantamento de parte do valor contratual (item 2.4.1.2 do Relatório Preliminar)
Sidiney Jorge Lpori	13	HB10	Repactuação do valor contratual sem embasamento (item 2.4.2 do Relatório Preliminar)
Marcelo Leandro Martins Rosada	13	HB10	Repactuação do valor contratual sem embasamento (item 2.4.2 do Relatório Preliminar)
Isabela Apone Rosa	16	HB05	Concessão irregular de prazo (item 2.5.1.2 do Relatório Preliminar)
	17	HB05	Planilha Orçamentária de aditivo contratual em descompasso com a realidade das alterações (item 2.5.1.3 do Relatório Preliminar)
	20	HB16	Prorrogação do prazo de execução fora das hipóteses previstas em lei (item 2.6.2 do Relatório Preliminar)
	22	HB08	Não aplicação de penalidade por atraso na execução dos serviços (item 2.6.4 do Relatório Preliminar)
	23	HB01	Aceitação de serviço em desacordo com o Contrato nº 036/2014 (item 2.6.5 do Relatório Preliminar)
Josileide Adriana Castão Ribeiro	18	HB15	Ausência de garantia durante a vigência do Contrato nº 034/2014 (item 2.5.2 do Relatório Preliminar)
	21	HB15	Ausência de garantia durante a vigência do Contrato nº 036/2014 (item 2.6.3 do Relatório Preliminar)

**II. Determinar o ressarcimento** ao erário municipal de São José do Rio Claro, com fundamento no artigo 70, II, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c artigo 285, II, da Resolução nº 14/2007 e 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, no valor de **RS 79.437,39** (setenta e nove mil, quatrocentos e trinta e sete reais e trinta e nove centavos) a ser realizado pelos senhor **Alexandre Cesar da Silva Moraes**, em solidariedade à empresa **Sanepavi Saneamento e Pavimentação Ltda. – EPP**, em razão do superfaturamento na estrutura metálica do ginásio poliesportivo relatado no achado de auditoria nº 6 (**item 3.6** do presente relatório).

É o relatório.

Cuiabá, 28 de agosto de 2017.

**JEFFERSON FILGUEIRA BERNARDINO**  
Auditor Público Externo

**EMERSON AUGUSTO DE CAMPOS**  
Auditor Público Externo (supervisão)